

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**Las técnicas de medición de los efectos de la política fiscal**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Ana Yabar Sterling**

**Madrid, 2015**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5322941050

TE  
473

TECNICAS DE MEDICION DE LOS  
EFECTOS DE LA POLITICA FISCAL

\*\*\*\*\*



BIBLIOTECA  
DE DERECHO



ECONOMIA

ANA MARIA YABAR STERLING

## INTRODUCCION

=====

En nuestros días, la política fiscal es uno de los más importantes instrumentos en manos de los Gobiernos de los países industrializados, para crear y mantener las condiciones óptimas que aseguren - un crecimiento estable de la economía, con pleno - empleo de los recursos.

La política fiscal adquiere tan importante papel - porque el cuantioso volumen de los gastos e ingresos públicos en la actualidad, ejerce una considerable influencia en el desenvolvimiento de la actividad económica y porque las actividades de gasto e ingreso, están ordenadas por el sector público a la consecución de aquellos objetivos.

El estudio de la influencia de la política fiscal sobre la actividad económica, es decir, de los efectos presupuestarios, es lo que pretendemos realizar en este trabajo. Sin embargo, no analizaremos esta materia en toda su amplitud.

Bent Hansen (1) distingue tres tipos de efectos de la política presupuestaria sobre el sector privado de la economía:

- a) Efectos sobre la liquidez, es decir, los efectos que los cambios presupuestarios ejercen sobre la cantidad y composición de los activos.
- b) Efectos sobre los incentivos, y
- c) Efectos renta producidos por el presupuesto.

Los efectos sobre la liquidez no serán objeto de nuestro estudio porque, aunque afectan al gasto privado y por lo tanto a la demanda, pueden ser compensados por medidas apropiadas de política monetaria. No nos referiremos tampoco a los efectos del presupuesto sobre los incentivos por la escasez y valor contradictorio de los estudios empíricos realizados sobre este tema.

---

(1) Bent HANSEN: Fiscal Policy in Seven Countries 1955-65, O.C.D.E., París, Marzo 1969.



Nos reduciremos, pues, al examen de los efectos -  
renta de la política presupuestaria, es decir, al  
estudio de los efectos de las variaciones del pre-  
supuesto sobre la demanda agregada de la economía.

No hemos escogido el estudio de los efectos del -  
presupuesto sobre la demanda simplemente por exclu-  
sión de los efectos sobre la liquidez y los incen-  
tivos, sino por una importante razón positiva: la  
consecución de un nivel de demanda adecuado a una  
situación dada, evitará las fluctuaciones de la ac-  
tividad económica y el obtener una correcta compo-  
sición de la demanda dentro del largo plazo, cola-  
borará decisivamente al logro del PNB de pleno em-  
pleo.

Estas dos razones configuran una patente realidad  
de nuestros días: La política fiscal se ha conver-  
tido en el instrumento más importante para manejar  
el nivel y composición de la demanda (2) y la con-  
figuración de la demanda, el objetivo más próximo  
de la política fiscal para alcanzar y mantener un  
crecimiento equilibrado con pleno empleo de la ac-  
tividad económica.

La política fiscal no es el único instrumento que  
posee el sector público para afectar a la demanda.

---

(2) Walter HELLER: Fiscal Policy for a Balanced  
Economy, O.E.C.D. december 1968, pg. 14.

La política monetaria y la política de rentas, ejercen considerable influencia sobre aquella magnitud agregada. Por esta razón, es preciso que la política fiscal, en su objetivo de configurar el nivel y/o composición de la demanda de una determinada manera, no sea perjudicada o neutralizada en sus efectos por otras medidas políticas de sentido inverso. La adecuación de las medidas políticas entre sí, habrá de determinarse para cada situación en particular.

Tampoco dirigir la demanda es un objetivo único para la política fiscal; el pleno empleo de los recursos y su asignación óptima, la estabilidad de precios, el equilibrio de la balanza de pagos, la distribución apropiada de la renta y la riqueza y la creación de las condiciones necesarias para el crecimiento a largo plazo, son objetivos que es preciso alcanzar y a los cuales deberán subordinarse las medidas presupuestarias que tiendan a actuar sobre la demanda.

Si bien los objetivos a largo plazo son los que deben orientar la actuación de la política fiscal sobre la demanda, no debe olvidarse que, en determinados momentos, la economía puede exigir medidas de política fiscal que corrijan los desequilibrios coyunturales del sistema y que no sean precisamente las que, con una óptica de largo plazo, se había planeado realizar.

Por esta razón, puesto que las medidas de política fiscal se toman para dos horizontes temporales distintos, unas para corregir las oscilaciones cíclicas de la economía a lo largo de una tendencia de crecimiento real y otras para alcanzar objetivos - de largo plazo, el estudio de la adecuación de la política fiscal a sus objetivos ha de ser dividido en dos partes. El objeto de nuestro trabajo, que consiste en analizar las técnicas hasta el momento existentes, para medir los efectos de la política fiscal, lo hemos realizado, por tanto, desde el doble ángulo mencionado: Medidas de la contribución de la política fiscal a la estabilidad cíclica y - medidas de adecuación de la política fiscal al logro y mantenimiento del PNB potencial de pleno empleo.

Los principios a que debe responder una medida cíclica que pretenda valorar correctamente la contribución de la política fiscal a la estabilidad, han sido formulados repetidamente por diversos autores (3), y todos ellos parecen coincidir en que - para ello es necesario:

- a) Distinguir entre las variaciones de ingresos y gastos presupuestarios que son determinados por cambios en la actividad económica, de aquellos que no lo son.

---

(3) Cary BROWN: Fiscal Policy in the Thirties: A Reappraisal, American Economic Review 1956, pg. 860 y 85; Bent HANSEN, op. cit. etc.

- b) Tener en cuenta que la variación en algunas partidas presupuestarios tendrá, sobre la demanda del sector no público, mayor impacto que la de otras, introduciendo así algún tipo de "ponderación" en las variaciones presupuestarias.
- c) Permitir estimar la evolución en el tiempo de los efectos sobre la demanda, de los cambios de la política fiscal (4).

A la luz de estas consideraciones, analizamos en la primera parte de este trabajo, el Saldo Presupuestario realizado, el Impulso Presupuestario y el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo, fundamentalmente poniendo de relieve las ventajas y defectos de cada una de estas medidas.

La segunda parte se dedica a describir tres medidas de la adecuación de la política fiscal al pleno empleo, para las que la neutralidad se constituye en punto de referencia para enjuiciar la política fiscal a largo plazo.

---

(4) Soergen LOTZ: Techniques of Measuring the effects of Fiscal Policy, Occasional Studies, O.C.D.E., Julio 1971, pg. 3.

## CAPITULO II

### MEDIDAS DE LA CONTRIBUCION DE LA POLITICA FISCAL A LA ESTABILIDAD CICLICA

=====

Colaborar al logro de la estabilidad cíclica se ha constituido en objetivo permanente de la política financiera del sector público, desde que la difícil situación de la economía mundial en la década de los años treinta, dió al traste con la ideología anterior que, siguiendo la regla del equilibrio presupuestario anual, confiaba exclusivamente a la política monetaria la función de instrumentar los medios precisos para corregir los desequilibrios del sistema económico y lograr la estabilidad.

El desplazamiento de la regla de oro del comportamiento financiero del sector público, como consecuencia de la extensión de su función a objetivos

mas amplios que quedarían ya perfectamente delimitados en la Teoría General de Keynes (5) y a raíz de la ineficacia de la ideología anterior, iría realizándose paulatinamente.

La idea del Presupuesto Cíclico, cuyo origen parece encontrarse en las propuestas de la Comisión de Paro de Suecia (6), da entrada ya a un cierto grado de discrecionalidad en la actuación del Estado en materia presupuestaria, en pro de una mayor eficacia del sector público en el logro de la estabilidad económica. Según esta concepción, el sector público deberá actuar positivamente en materia de gastos e ingresos, de modo que coadyuve a la estabilización de la actividad económica, de tal manera que su presupuesto se equilibre a largo plazo. Se admite y se aconseja la discrecionalidad en materia presupuestaria, pero con un límite: el equilibrio del presupuesto a largo plazo. La disciplina financiera existe, pero su horizonte no es ya anual sino que se amplía al período de duración del ciclo económico.

---

(5) John Maynard KEYNES: The General Theory of Employment, Interest and Money, Macmillan and Co. Ltd., Londres 1936.

(6) Y que aparece expuesta detalladamente en las obras de G. Myrdal: Los efectos económicos de la política fiscal, Aguilar, Madrid 1948 y - M. LEPPÖ: Le Systeme du Budget double dans les pays Scandinaves, Public Finance, vol. V, 1950, trad. en Hacienda Pública Española nº 14, pg. 282-287.

La tendencia hacia la admisión de la discrecionalidad en materia presupuestaria que el Presupuesto cíclico apuntara, habría de ser continuada de forma - mas radical por los creadores de la Hacienda Funcional en la década de los años cuarenta. Para esta - concepción, la preocupación por el logro de la estabilidad económica (estabilidad con pleno empleo) - sustituye completamente a la preocupación por el - equilibrio presupuestario. El Presupuesto compensatorio, al fundamentarse en la concepción de la Hacienda Funcional, se convierte en el polo opuesto de la norma del equilibrio presupuestario anual y concede a la discrecionalidad en materia de gastos e ingresos públicos, un papel preponderante si no absoluto (7).

La defensa de la discrecionalidad alcanzó su cénit bajo la concepción de la Hacienda Funcional, pero pronto se pusieron de manifiesto los defectos de - esta postura extrema. Los errores en la predicción y los retrasos tanto en el reconocimiento de la situación cíclica que atraviesa la economía, - como en la adopción de decisiones sobre las medidas a introducir como, por último, el lapso de - tiempo que existe hasta que los efectos de las medidas adoptadas se dejan sentir sobre el nivel de

---

(7) Conviene consultar como obras fundamentales - en torno a este tema, las de A.H.HANSEN: Política Fiscal y ciclo económico, Fondo de Cultura Económica, Méjico 1945 y A.P.LERNER: Teoría Económica del Control, Fondo de Cultura Económica, Méjico 1951.

la actividad económica, provocan la desconfianza hacia una política presupuestaria absolutamente discrecional y determinan la aparición de fórmulas presupuestarias que, junto a un grado notable de discrecionalidad, comportan un cierto grado de automatismo y disciplina financiera.

La primera aportación en esta concepción ecléctica de la actividad financiera del sector público, fue la fórmula denominada Presupuesto de estabilización automática definida por el Comité de Desarrollo Económico de Estados Unidos en 1947 (8). La propuesta fundamental de esta ideología presupuestaria consiste, como su propia denominación indica, en introducir unos mecanismos presupuestarios que varíen automáticamente y en sentido inverso a las fluctuaciones de la actividad económica, los cuales reciben el nombre de estabilizadores y cuya eficacia depende de su grado de flexibilidad.

Si el sistema impositivo y los programas de gasto público son suficientemente flexibles como para adaptarse perfectamente a las oscilaciones de la actividad económica, podrá lograrse la estabilidad sin necesidad de introducir frecuentemente medidas discrecionales de política fiscal.

---

(8) C.E.D. The Taxes and The Budget: A Program for Prosperity in a Free Economy, recogido en Sunthies y Butters: Lecturas sobre Política Fiscal, ed. Revista de Occidente, Madrid 1959, pg. 452-476.



La discrecionalidad no se rechaza en la concepción del Presupuesto de Estabilización automática, sino que se reduce su papel al de intervenir cuando - "ocurran grandes cambios en la política del país o en las condiciones de la vida nacional" y el equilibrio presupuestario se exige como principio normativo para la política fiscal, pero no como equilibrio anual, sino alegando su validez para una situación de alto nivel de empleo.

La razón por la que hemos enumerado y expuesto someramente las principales ideologías que han ido conformando el contenido actual de las funciones - financieras del sector público y las mas importantes fórmulas presupuestarias, no es únicamente de mostrar la premisa afirmada inicialmente: colaborar al logro de la estabilidad cíclica es un objetivo permanente de la política financiera del sector público. Hemos pretendido también hacer hincapié en la polémica control versus discrecionalidad, polémica de la que surgirá la distinción entre cambios presupuestarios automáticos y discrecionales , de una parte y medidas de los efectos presupuestarios totales y discrecionales de otra, ya que de ambos aspectos nos ocuparemos seguidamente en el presente capítulo.

Aunque de la breve exposición realizada no pueda todavía colegirse, ya en este época y sobre todo a partir de 1947, las polémicas abundan en torno a qué debe entenderse por Sector Público y qué -

tipo de Presupuesto (presupuesto consolidado de caja a presupuesto según la Contabilidad Nacional) de be utilizarse para calcular los déficits o superávits, siendo este último tema el que nos pone en contacto con el problema del registro de las transacciones.

Todos estos hechos nos han inducido a dividir el presente capítulo en tres apartados: El primero de ellos dedicado a examinar los problemas conceptuales que se presentan en el estudio de las medidas de la contribución de la política fiscal a la estabilidad cíclica y los dos restantes, a analizar ya concretamente, dichas medidas.

Para mayor claridad, hemos dividido en dos grupos las medidas que se han elaborado en orden a cuantificar la contribución de la política fiscal a la estabilidad cíclica. El primero, destinado a analizar una medida de los efectos presupuestarios totales: el Saldo presupuestario corriente o realizado, y el segundo, formado por las medidas de los efectos presupuestarios discrecionales: el Impulso Presupuestario y el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo.

Por la especial importancia del tema y porque él se extiende a las tres medidas que vamos a analizar, hemos dedicado un cuarto apartado a la consideración de los diferentes procedimientos existentes para determinar los multiplicadores de los ingresos y gastos públicos.

## 2.1. Algunos problemas conceptuales

=====

### A.- ¿Qué se entiende por Sector Público?

Dentro del Sector Público, entendido el término en su sentido mas amplio, deben incluirse todas las actividades económicas que el Estado controla. Es indudable que el peso de las actividades del Sector Público en la economía dependerá del grado de control que dicho sector ejerza sobre la actividad económica. El grado de control dependerá, a su vez, de una serie de factores institucionales -mayor o menor centralización, etc.- "Por razones obvias, un Gobierno que controle una parte relativamente extensa de la economía, tendrá mas oportunidades 'ceteris paribus' de influir en la economía que un 'pequeño gobierno'" (9). - Pero, dejando al margen cuestiones como grados de centralización de los órganos públicos en el control de la Demanda, muy importantes en los estudios comparativos entre países, - nos preocuparemos de buscar una definición operativa del Sector Público para nuestro estudio.

---

(9) Bent HANSEN: Fiscal Policy in Seven countries 1955-1965 O.E.C.D. Marzo 1969.

Un concepto amplio de Sector Público es empleado en Suecia, por ejemplo, donde el modelo utilizado para describir el impacto del Presupuesto en la economía, incluye no sólo los cambios en el Presupuesto del Gobierno Central, sino - también los cambios en el comportamiento de - las Autoridades locales, las inversiones del - sector privado y el sistema de Seguridad Social, incluyéndose dentro de los Presupuestos de las Autoridades locales y de la Central, - las empresas públicas, las compañías de negocios propiedad del Gobierno y las fundaciones (10).

Este concepto, como ya el mismo documento reconoce, proporciona las bases de la política financiera, en sumás vasta acepción y no es útil para investigar los efectos de las variaciones presupuestarias en el sentido anteriormente atribuido a este término.

Siguiendo a Bent Hansen (11), lo ideal para cada país, sería incluir en el Sector Público aquellas partes de dicho Sector que fueran suficientemente controladas por el Gobierno cen

---

(10) The Swedish Economy. Preliminary National - Budget, 1970.

(11) Bent HANSEN: Fiscal Policy in Seven Countries 1955-1965, O.E.C.D. Marzo 1969, pg. 51.

tral para ser usadas en sus propósitos de manipular la demanda, eliminando aquellas otras - que, por razones institucionales o legales, no pudieran ser utilizadas para estos propósitos.

Por todas estas razones, debe concluirse que - la cuestión de la inclusión o exclusión de la Seguridad Social, otros fondos especiales, empresas gubernamentales y Gobiernos locales, se debe resolver de acuerdo con la situación institucional en cada país (12).

#### B.- Registro de las transacciones.

Como se ha señalado anteriormente, el segundo problema que vamos a tratar, concierne al registro de las transacciones. Efectuar el registro de las transacciones entre los sectores público y privado de la economía en el momento que afectan a la actividad económica, es de acuerdo con Lotz (13), lo más perfecto desde el punto de vista del análisis económico; la dificultad de la puesta en práctica de

---

(12) Joergen LOTZ: Techniques of Measuring the effects of Fiscal Policy, Occasional Studies O.C.D.E. Julio 1971.

(13) Techniques of Measuring.... op. cit. pg. 4.

este procedimiento reside en el conocimiento del momento en que la actividad económica es afectada por la transacción.

Podríamos aceptar en una primera aproximación que la economía es afectada en el momento en que se han realizado los pagos reales en efectivo, es decir, cuando los impuestos han sido cobrados y los gastos han sido incorporados a la corriente de Renta (base de caja). Sin embargo, Harvey Galper(14), opina que un oncepto de gasto basado en entregas materiales de dinero, parece una medida demasiado desplazada del impacto de los gastos de defensa y, en general, de los gastos públicos en bienes y -servicios.

Tampoco proporciona el criterio de caja una -base exacta de determinación del momento en -que la Imposición afecta a la actividad económica, ya que, como afirman Hopkin y Godley - (15), puede existir un retraso medio de hasta dos meses, en el sistema PAYE, desde el momenu

---

(14) Harvey GALPER: The timing of Federal expenditure impacts, Brookings Institution, Washington D.C. 1968, pg. 109.

(15) W.A.B.HOPKIN and W.A.H.GODLEY: An Analysis of Tax Changes, National Institute Economic Review, nº 32, 1965 Londres pg. 33-42, recogido en Presupuesto: Efectos Económicos, - Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1972, pg. 434.

to en que el impuesto se deduce del particular hasta el momento en que es satisfecho a la Hacienda.

Estas precisiones inducen a modificar la preferencia inicial por el criterio de caja y a considerar que el sector privado toma sus decisiones económicas desde el momento en que la transacción con el sector público se produce o tiene lugar. Bajo este supuesto, el registro de las transacciones, según una base acumulativa, respondería a la exigencia teórica del análisis económico.

El hecho de que los presupuestos públicos se presenten normalmente en base a la Contabilidad Nacional que registra las transacciones en el momento en que afectan a la producción y la renta, nos decide partidarios del sistema de acumulación en el registro de las transacciones entre sector público y privado de la economía.

La aceptación de un presupuesto sobre base acumulativa, plantea algunos problemas prácticos a cuya resolución van dirigidas las recomendaciones del Comité de Política económica de la O.C.D.E. (16) -distinción entre tran

---

(16) W.W.HELLER: Fiscal Policy, pg. 147 y 55

sacciones financieras, etc.- y la solución pro  
pugnada por la Comisión del Presidente de Esta  
dos Unidos sobre conceptos presupuestarios -  
(17), de incluir en el presupuesto elaborado -  
sobre bases acumulativas, el déficit de caja y  
su financiación.

El presupuesto de los Estados Unidos, a par  
tir de 1968, se presenta sobre una base unifi-  
cada que consiste fundamentalmente en la apli-  
cación del criterio de caja a los estados de -  
Ingresos y Gastos, y en la adición de unas par  
tidas de ajuste estimadas sobre una base acumu  
lativa. En el "ajuste para acumulaciones" de  
la parte de ingresos se contabilizan las dife-  
rencias entre las cantidades recaudadas y de-  
vengadas por impuestos (el impuesto de socie-  
dades es cuantitativamente el mas importante)  
y en los Gastos, el mayor ajuste consiste en -  
incluir una partida de gastos de defensa cal-  
culada sobre una base de acumulación.

#### C. Efectos de las variaciones en las parti- das presupuestarias.

Desde 1945, fecha en que Haavelmo formuló su  
teoría del efecto multiplicador del Presupues

---

(17) Report of the President's Commission on Bud-  
get Concepts, Washington D.C. Octubre 1957.



to equilibrado (18), es bien sabido que un incremento en los Gastos Públicos compensado por una elevación idéntica en los ingresos impositivos produce una elevación de la Renta Nacional.

Asimismo, diferentes tipos de cambios impositivos, que alteren la recaudación en la misma cantidad, pueden tener muy diferentes efectos sobre la Demanda total (19). Del mismo modo, variaciones iguales en el volumen del Gasto Público producirán diferentes efectos, según que la variación se haya producido en el campo de las transferencias o en el de la compra de bienes y servicios por parte del Estado e, incluso, según la composición de las adquisiciones públicas de los distintos sectores industriales (20).

La causa de esta diversidad consiste bien en que unos cambios en la política fis-

---

(18) T.HAAVELMO: Multiplier effects of a Balanced Budget, Econometrica 1948, recogido en Lecturas sobre Política Fiscal. Smithies y Butters, ed. Revista de Occidente, Madrid 1959, pg. 422-432.

(19) W.AB.HOPKIN and W.A.H.GODLEY, op. cit. pg.34.

(20) Alan T.PEACOCK and I.G.STEWART: Fiscal Policy and the Composition of Government purchases, Public Finance 1958, recogido en Presupuesto: Efectos económicos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1972, pg. 188-89.

19.  
cal afectan a la demanda privada inmediatamente, y otros sólo después de algún tiempo, lo que nos conduce a examinar el problema de los retrasos y de ahí a la consideración de los efectos directos de un cambio presupuestario, bien en los diferentes efectos multiplicadores que desencadena cada tipo cada tipo de variación presupuestaria.

El efecto directo (efecto impacto o efecto de primera vuelta) de una variación presupuestaria, es la demanda inmediata creada y absorbida por una transacción pública (21); los efectos directos operan frecuentemente a través de la renta disponible de los consumidores, sobre el gasto final sobre el output, sobre las importaciones y sobre los stocks.

Los cambios en las transacciones privadas que se producen en las subsiguientes vueltas, como consecuencia del efecto inicial sobre la demanda, se denominan efectos indirectos de los cambios presupuestarios, y dependen de las relaciones económicas generales determinantes de la reacción del consumo y la inversión ante cambios en el output (22).

---

(21) Joergen LOTZ: op. cit. pg. 25.

(22) A.B. HOPKIN and W.A.H. GODLEY, op. cit. pág. 36.

La suma del efecto primera vuelta y de los efectos indirectos es el efecto total o efecto multiplicador, según la terminología de Lotz, del cambio presupuestario.

Para una valoración adecuada de los efectos de primera vuelta, es preciso conocer con una cierta aproximación, el momento en que la demanda responde ante la variación presupuestaria; es decir, si su respuesta es inmediata al cambio o existen retrasos.

El conocimiento de este aspecto temporal es esencial para determinar el tipo de cambio presupuestario óptimo ante un objetivo concreto de política económica.

El efecto inicial de un cambio exógeno del gasto público en bienes y servicios, es el incremento de la demanda en la misma cuantía y en el mismo trimestre en el que se ha producido el gasto; sin embargo, el impacto inicial de cambios en la imposición o en los pagos de transferencias sobre las rentas disponibles, no se traduce inmediatamente en cambios en los gastos, sino que se refleja totalmente sólo después de pasado algún tiempo. Branson, Junz y Teeters(23) afirman que

---

(23) William M. BRANSON, Helen B. JUNZ, Nancy M. TEETERS: Measuring the macroeconomics effects of Fiscal Policy in the United States DES/WI/F/2 Paris 1970 recogido en Presupuesto: Efectos económicos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1972, pg. 285.

una reducción en los impuestos sobre la renta - personal o un incremento equivalente de los pagos de transferencia que suponga un aumento de diez mil millones de dólares en la renta personal disponible alcanza su pleno efecto de 9,1 miles de millones de incremento exógeno en el consumo, solamente en el quinto trimestre a partir de la reducción impositiva.

La anterior afirmación habría de matizarse - aún más, investigando qué grupos de renta han sido los destinatarios de la reducción impositiva, ya que de ello dependerá que el efecto directo total sea mayor, menor o igual que el calculado por los mencionados autores y más o menos dilatado en el tiempo (24), e incluso - si la reducción tributaria es permanente o - [conocida transitoria], lo cual implicaría el realizar un análisis en exceso complicado y - difícilmente mensurable.

Los retrasos en la respuesta de la demanda - privada ante cambios en los impuestos indirectos son aún mayores, ya que su actuación es -

---

(24) W.A. HOPKIN and W.A.H. GODLEY en el trabajo citado anteriormente, analizan el comportamiento de los Impuestos directos y de las - cuotas de los trabajadores a la Seguridad Social que se comportan como un Impuesto sobre la Renta negativo y encuentran diferentes efectos sobre el consumo, según que el - descenso en la recaudación se haya derivado de un descenso en el tipo medio del Impuesto o de una reducción en los tipos bajos de la tarifa impositiva.

22.

por vía de los precios de los bienes afectados por el cambio y habrá de considerarse, en primer lugar, con qué rapidez se producen cambios en los precios ante cambios impositivos. Para un análisis correcto del impacto inicial de una variación en la imposición indirecta será, pues, necesario, considerar qué tipo de bienes resultan afectados por el cambio, bienes finales o bienes intermedios y dentro de los bienes finales si artículos de lujo o bienes de primera necesidad y qué período de tiempo es necesario para que se produzcan variaciones en los precios, como consecuencia del cambio impositivo (25). Así como los efectos de los cambios presupuestarios sobre la demanda de bienes de capital fijo, no se incluye en el análisis a corto plazo, porque los retrasos de su respuesta pueden ser dos y hasta de tres años, sí deben considerarse los ajustes en las existencias y sus retrasos (26), cuyos cambios pueden ser significativos, provocando su olvido una infraestimación del impacto total de los cambios presupuestarios sobre el gasto total.

---

(25) Para un examen pormenorizado de esta cuestión consultar el trabajo ya citado de W.A.HOPKIN and W.A.H.Godley.

(26) J.R.SHEPHERD and M.J.C.SURREY: The Short-term effects of Tax changes National Institute Economic Review Nº 32, May 1965..

A pesar de las mencionadas aportaciones, el conocimiento de los retrasos es incompleto, su cuantificación aproximada y su incorporación a los modelos no demasiado generalizada.

La utilización de un modelo estático para calcular los efectos de la política fiscal, en el cual las variables no incorporen los retardos en el tiempo, aunque criticable (27), responde a la necesidad, en muchos casos, de trabajar con datos anuales por la inexistencia de presupuestos desarrollados trimestralmente y a la teoría de que la mayor parte de los efectos presupuestarios tienen lugar en el año (28).

Aun sin dudar de la validez de esta teoría, la determinación aproximada de los efectos presupuestarios, mediante un modelo estático basado en datos anuales, exigiría que las medidas de política fiscal se adoptaran al principio del año, dejando a la mayor parte de estos efectos el período de tiempo necesario para que se produzcan.

---

(27) A.ANDU, Cari BROWN, A.M.SOLOW and S.KAREKEN: Lags in fiscal and monetary Policy, en "Stabilisation Policies", The Commission on money and credit, Englewood Cliffs, N.L.J.1963

(28) Bent HANSEN, Op. cit. pag. 34 a 36, aporta abundante bibliografía sobre este punto.

La suposición de que los cambios de política fiscal se hacen al principio del año evidentemente, en opinión de Lotz, es irreal en la mayor parte de los casos.

Para obviar la dificultad de no contar con datos trimestrales ni semestrales de la evolu-ción presupuestaria que tuviera en cuenta los efectos retardados, Bent Hansen y Lotz, proponen dos diferentes soluciones (29).

Una vez calculada la magnitud del efecto di-recto o de primera vuelta a que ha dado lu-  
gar un determinado cambio presupuestario, pue  
de obtenerse, conocido el volumen de la varia-  
ción del presupuesto, el peso del cambio rea-  
lizado; si un incremento de los tipos del im-  
puesto sobre la renta personal, produce un -  
aumento en la recaudación de 150 unidades, -  
este será el "cambio de política fiscal". -  
Dicho cambio reducirá la renta disponible -  
para el gasto en la misma cantidad, pero la  
reducción en la demanda será menor porque -  
tendrá lugar una disminución del ahorro pro-  
yectado y de la demanda de productos importa-  
dos y habrá que considerar la disminución en  
el pago de impuestos indirectos. Supongamos  
que el resultado final consiste en la reduc-

---

(29) Bent HANSEN. Op. cit. pg. 36.  
Joergen LOTZ. Op. cit. pg. 7.

ción de la demanda en 105 unidades, pues bien, 105 unidades constituirá el efecto directo del cambio en la política fiscal. El coeficiente de ponderación del cambio analizado, será la relación por cociente entre el efecto de primera vuelta y el cambio de política fiscal:  $105/150$ . En este ejemplo, el mismo de Lotz - en el citado trabajo, el coeficiente de ponderación del cambio de política fiscal es 0,70.

Cada tipo de cambio presupuestario lleva consigo un coeficiente de ponderación distinto y como consecuencia, produce diferencias en cuanto al volumen del efecto directo.

Se han realizado estudios econométricos tendientes a deducir los coeficientes de ponderación de cada cambio en las Partidas de Ingresos y Gastos públicos (30) y de esta investigación podemos deducir que las ponderaciones de los cambios en el Gasto público, oscilan entre  $(0, +1)$  y que las ponderaciones de cambios en los ingresos lo hacen entre  $(-1, 0)$ .

Así, por ejemplo, a la compra de bienes producidos sin un contenido de importación, se le asignará un coeficiente de  $(+ 1)$ , mientras que el coeficiente por el que han de -

---

(30) Joergen LOTZ, op. cit. anex. A.



multiplicarse los gastos de transferencia, será la propensión marginal al consumo de los - destinatarios, una vez tenidos en cuenta los - impuestos indirectos. El coeficiente de ponderación de un cambio en la recaudación por - el impuesto de sucesiones, será casi de cero, acercándose el coeficiente a  $(-1)$  a medida - que el cambio impositivo afecte a bienes de - consumo o a la renta personal de los indivi- duos con las precisiones mencionadas anterior- mente.

El coeficiente de ponderación que se atribuya a cada cambio concreto de política fiscal dependerá del modelo econométrico que se utilice, de cómo queden definidas las relaciones - fundamentales del sistema económico, del número y cualidad de los supuestos implificato- rios, etc. (31). Del modelo utilizado se deduce también el multiplicador, coeficiente - que obtenido por este procedimiento será único y el mismo para todos los tipos de cam- bios de política fiscal, y que multiplicado por el efecto directo del cambio, proporcionará el efecto total sobre la demanda o efec- to de la política fiscal, en terminología de Lotz.

---

(31) Comparar los pesos que se derivan del modelo de J.LOTZ, op. cit. Annex. A y los utilizados por Ralph Turvey en Some notes on multiplier theory, American Economic Review, junio 1953, pg. 284.

Los efectos indirectos serán, pues, el resultado de deducir de los efectos totales el efecto directo del cambio presupuestario.

El problema importante que se plantea al intentar calcular los efectos indirectos, se refiere a la determinación del multiplicador. ¿Deben existir diferentes multiplicadores para cada tipo de cambio presupuestario, o es más conveniente usar un coeficiente común a todas las variaciones? ¿Qué procedimiento debe usarse para estimar el valor del coeficiente multiplicador? ¿Es preferible utilizar un multiplicador dinámico o es más práctico hacer uso de un multiplicador que pueda mantenerse estable durante todo el período de previsión? La bibliografía sobre este punto es abundante y los sistemas propuestos muy diversos.

Podría evitarse este problema renunciando al uso de multiplicadores y examinando solo, como propone Cary Brown y realiza Assar Linbeck los efectos directos de los cambios presupuestarios (32) o estimando los efectos totales -

- 
- (32) If we limit our study then, to the multiplicand -the vertical shift in aggregate demand- we can avoid this latter problem. Cary BROWN Fiscal Policy in the thirties: A reappraisal American Economic Review 1956 pg. 859 y Assar Linbeck: These are the main reasons why the following exposition will be confined to the direct effects, i, e, the multiplicand, rather than trying to trace the "Total" effects Fiscal Policy as a tool of Economic stabilization -comments to an OECD Report Kiklos, 1970 Fasc. I V.X. X III pg. 10.

mediante el uso de relaciones estimadas empíricamente (así lo hace el modelo Fair) (33).

Tradicionalmente se han utilizado multiplicadores de Ingresos y de Gastos públicos, diferentes entre sí con base en los diversos efectos que se derivaban de las variaciones en una u otra partida; sin embargo, desde el momento en que esta diversidad se refleja en la ponderación (los coeficientes atribuidos difieren según el cambio efectuado), la justificación del uso de multiplicadores diferentes desaparece, surgiendo la conveniencia de aplicar un solo y único coeficiente al efecto directo de cada tipo de cambio presupuestario.

Respecto al cálculo del valor del coeficiente multiplicador existen también diferentes procedimientos, siendo preferibles a nuestro entender los métodos que incorporan relaciones empíricamente observadas sobre el comportamiento de la función de demanda global: calculando la magnitud de la reacción de la demanda en la segunda vuelta, la tercera y las subsiguientes, puede obtenerse el volumen total de los efectos indirectos. La suma de los efectos indirectos y los de la primera vuelta (directos), será el efecto total del

---

(33) H. Branson Helen B. JUNZ and Nancy H. TEETERS  
op. cit. Apendice.

cambio de la política fiscal, y la relación por cociente entre el cambio de política fiscal y el efecto de primera vuelta, nos proporcionará el valor del coeficiente multiplicador (continuando con el ejemplo de Lotz, - si el efecto de segunda vuelta =27, el de la tercera =7 y el de las vueltas subsiguientes =3, los efectos indirectos serán de 37 unidades, las cuales, sumadas a las 105 de los efectos de primera vuelta, darán una cifra de 142 unidades como efecto total de la política fiscal;  $142/105 = 1'35$ ; 1'35 será el multiplicador.

Un ejemplo práctico servirá para poner en claro los conceptos que estamos manejando - (34).

Supongamos que se ha producido un incremento en los tipos del impuesto sobre la renta personal. Los efectos que esta medida discrecional ejerce sobre la economía, se resumen en el cuadro siguiente:

---

(34) El ejemplo está tomado de Joergen LOTZ.: Techniques of Measuring..... op. cit. pg.5.

=====		
Aumento en la recaudación tri- butaria .....	150 unidades	
(="Cambio de política fiscal")		
Reducción de primera vuelta de la demanda .....	105	"
(="Efecto directo")		
Reducción de segunda vuelta de la demanda .....	27	"
Reducción de tercera vuelta de la demanda .....	7	"
Vueltas subsiguientes .....	3	"
	<hr/>	
Suma de las reducciones de la demanda .....	142	"
(="Efectos totales de la polí- tica fiscal")		
.....		
Coeficiente de ponderación del cambio utilizado = $\frac{105}{150} = 0,70$		
Efectos indirectos = $142 - 105 =$	37 unidades	
Coeficiente multiplicador = $\frac{142}{105} = 1,35$		
Efectos totales de la política fiscal .....	$105 \cdot 1,35 = 142$	
=====		

Otro método empírico ha sido creado por el Instituto Nacional Británico de Investigación Económica (35) en el cual los efectos indirectos se calculan por ajustes de regresión.

Los multiplicadores contruidos por estos dos procedimientos, dan por supuesto que los cambios de política fiscal dejan inalteradas las relaciones económicas subyacentes; las propensiones marginales a consumir y a importar no varían; el coeficiente multiplicador es estable. Es posible incorporar cambios de valor en los parámetros, cuando calculamos los efectos indirectos por adición de los efectos de segunda, tercera vuelta y de las subsiguientes, construyendo de este modo un multiplicador dinámico (36), pero esto no será posible si seguimos el método creado por el Instituto Nacional Británico de Investigación Económica que no especifica los parámetros en el multiplicador.

Aunque la utilización de un multiplicador dinámico sería mas conveniente para un riguroso

---

(35) J.R.SHEPHERD and M.J.C.SURREY: The Short-Term effects of Tax change, National Institute Economic Review Londres Noviembre 1968 pg.36-41

(36) Para constituer un multiplicador dinámico consultar a Ralph Turvey Some notes on multiplier Theory the American Economic Review, June 1953, pg. 287-295.

impacto inicial. Para calcular el volumen de los efectos indirectos de un determinado cambio presupuestario, puede acudirse al sistema de observar empíricamente la respuesta de la demanda ante el cambio inicial y sumar dichas alteraciones subsiguientes cuando la repercusión haya llegado al límite o puede utilizarse el procedimiento de aplicar al efecto directo el coeficiente multiplicador y restar a este producto el volumen del efecto directo. Este segundo procedimiento es empleado generalmente frente al primero por su mayor sencillez y operatividad.

El problema surge, como puede observarse del examen realizado, al calcular los coeficientes de ponderación y el coeficiente multiplicador. Diversos sistemas se han propuesto a estos efectos, los mas complicados posiblemente incrementaran la fiabilidad de los resultados, pero encontrarán importantes dificultades que pueden hacer variar las preferencias hacia modelos de estimación mas sencillos, - que simplifiquen el procedimiento notablemente.

Por esta razón suelen emplearse modelos estáticos, más o menos simples, para calcular dichos coeficientes que son suficientemente fiables si se utilizan para un corto período de tiempo.

## 2.2. La utilización del Saldo Presupuestario como medida de los efectos de la Política Fiscal.

Antes de analizar el concepto de Saldo Presupuestario corriente, como primera técnica de medición de los efectos de la política fiscal desde una perspectiva cronológica, parece conveniente formular algunas consideraciones previas sobre el estado del conocimiento, existente en el momento que surgió dicho concepto, en torno al funcionamiento e interconexiones de algunas entidades macroeconómicas. Enumeraremos brevemente las que, a nuestro juicio, son más importantes a efectos de conseguir situarnos bajo la óptica mas conveniente para valorar correctamente la contribución del Saldo Presupuestario corriente al campo de las técnicas de medición de los efectos presupuestarios.

a) La demanda agregada de la economía está formada por la demanda de los sectores privado y público de bienes de consumo y bienes de inversión.

La demanda privada es una función de la renta disponible para el gasto de las economías domésticas y de las empresas, y la demanda -



del sector público viene posibilitada por sus ingresos y orientada por los objetivos políticos generales de dicho sector.

b) La renta disponible para el gasto del sector privado es función de los impuestos (directos e indirectos) y de los gastos públicos de transferencia, los cuales reducen y aumentan respectivamente la capacidad de este sector para realizar gastos de consumo e inversión.

Reduciendo nuestro análisis al tratamiento de la renta disponible, desde una perspectiva - exclusivamente monetaria y separando de nuestra consideración los impuestos indirectos - que al traducirse en elevaciones de precios, afectan a la renta real, podemos afirmar que la renta disponible para el gasto del sector privado disminuirá cuando aumente la recaudación del sector público por impuestos indirectos y aumentará cuando se eleven los gastos - de transferencia del sector público hacia las empresas o hacia las economías domésticas, - "ceteris paribus".

c) Cuando "ceteris paribus" la recaudación - impositiva del sector público por impuestos indirectos se eleve respecto al período anterior, la demanda de bienes de consumo descen

derá, así como también, la demanda de bienes de inversión por parte de las empresas se reducirá, como consecuencia de que sus beneficios netos se habrán reducido en la cuantía - del incremento recaudatorio del Estado, por - los impuestos que gravan las actividades empresariales de forma directa.

Un aumento recaudatorio ejercerá un efecto contractivo sobre la demanda privada y una disminución de la recaudación por impuestos directos (siempre "ceteris paribus"), expandirá la demanda privada.

d) Cualquiera que sea el destino de los gastos públicos (compras de bienes y servicios, transferencias, intereses, etc.) éstos ejercen sobre la demanda agregada un efecto inverso al - de los impuestos, ya que incrementan la renta disponible para el gasto del sector privado y por ende la demanda privada, o aumentan directamente la demanda agregada en el caso de los gastos públicos en bienes y servicios.

e) Si la contracción ejercida por la actividad del ingreso público del Gobierno sobre la demanda agregada, va acompañada por una expansión idéntica por la vía del gasto público, - que devuelva exactamente la misma porción de renta que el sector público detrajo de la co-

riente circular, la demanda agregada de la economía no habrá experimentado alteraciones y la política fiscal habrá actuado de forma neutral.

Las consideraciones que brevemente hemos enumerado, son las que fundamentalmente sirven de punto de apoyo a la concepción tradicional del Saldo Presupuestario corriente como medida de los efectos de la política fiscal, que expondremos a continuación:

Si los ingresos del sector público son iguales a sus gastos, es decir, si el saldo presupuestario es igual a cero, la política fiscal no ejercerá ningún efecto sobre la demanda agregada y ésta permanecerá invariable o idéntica a la que el sector privado hubiera generado sin la presencia del sector público.

Si el saldo del presupuesto es positivo, los ingresos habrán superado a los gastos realizados por el sector público, la demanda agregada habrá disminuido en este período respecto del anterior y la política fiscal habrá sido de signo contractivo.

Cuando, por el contrario, los gastos hayan sido superiores a los ingresos del sector público en el período, el presupuesto se saldará -

con déficit, la contribución positiva del sector público a la corriente circular de la moneda habrá sido mayor que los recursos detraídos del sector privado, la demanda agregada - habrá superado a la que se hubiera producido sin la presencia del sector público y la politica fiscal habrá actuado de forma expansiva.

El saldo presupuestario se configura, pues, - como indicador de la dirección de la política fiscal. Un saldo cero, es decir, un presupuesto equilibrado caracteriza como neutral a la política fiscal, un superávit indica que la política fiscal ha sido contractiva y un - déficit presupuestario califica de expansiva a la política fiscal.

El efecto neto de la política fiscal sobre - la demanda agregada, se calcula, pues, en base al saldo presupuestario, midiendo el tamaño del déficit, los efectos expansivos de la política fiscal sobre la demanda y el volumen del superávit, la contracción impuesta - por la política fiscal sobre aquella magnitud agregada.

Una vez marcadas las líneas generales por - las que discurre la primera técnica de medición de los efectos presupuestarios y antes de analizar los defectos conceptuales que -

achacan al Saldo Presupuestario corriente o -  
realizado a la luz de las recientes aportacioo  
nes científicas, conviene precisar qué se en-  
tiende por Saldo Presupuestario.

### 2.2.1. La definición y conceptos de saldo presupuestario.

El significado del saldo presupuestario dependerá del tipo de Presupuesto que estamos considerando. Si el presupuesto es uniforme, el saldo será único; si el presupuesto es doble, nos encontraremos con un saldo de presupuesto corriente y un saldo de presupuesto general, que será el resultado de incluir las partidas contabilizadas en el presupuesto de capital.

El presupuesto uniforme, según sea administrativo o consolidado, arroja diferentes saldos, dependiendo a su vez el volumen y significación del saldo del presupuesto consolidado, de que se haya elaborado un presupuesto de caja, o un presupuesto integrado con la contabilidad económica nacional (37).

---

(37) Para un estudio detallado de los diferentes tipos de presupuesto y saldo Presupuestario, consultar a R.A.MUSGRAVE: La Deuda Pública, editado por W.GERLOFF y F.NEUMARK, trad. española Tratado de Finanzas, El Ateneo, Buenos Aires 1961, pg. 621 y 633, y J.M.LOZANO: Crisis del Presupuesto tradicional, Guadiana de Publicaciones, Biblioteca Universitaria de Economía, Madrid 1969.

A pesar del tradicional rechazo del presupuesto doble, las opiniones acerca de la conveniencia de elaborar un presupuesto múltiple que arroje diferentes saldos son, en la actualidad, frecuentes. El argumento esencial esgrimido por los partidarios del presupuesto múltiple, consiste en que el impacto sobre la economía de los diferentes tipos de acciones fiscales, difiere considerablemente, razón por la cual, las diferentes categorías de ingresos y los gastos públicos deben ser agrupados de acuerdo con sus respectivos impactos y no como simples cantidades totales (38). Los saldos resultantes de la puesta en práctica de este procedimiento, proporcionarán información suficiente para calcular los efectos de la política Fiscal.

Un más amplio sector, sin embargo, se muestra partidario de un solo presupuesto

---

(38) George F. BREAK: "Different program groups need recognition of their distinctive macro economic impacts. Each should be shown separately in the summary budget with its own surplus or deficit serving as an indicator of the group's net contractionary or expansionary impact... with these parts, the multi-budget does not imply that all federal activities are equally important from the point of view of national stabilization policy". The Treatment of Lending and Borrowing in the Federal Budget, W. LEWIS: Budget Concepts for Economic Analysis, the Brookings Institution, D.C. 1968, pg. 78.

consolidado (el presupuesto administrativo está totalmente descartado), centrándose la discusión en qué tipo de presupuesto único debe adoptarse, y en torno a qué partidas debe incluirse o separarse del documento presupuestario.

La respuesta que se da a estas dos cuestiones, dependerá de la finalidad a la que vaya a servir el presupuesto. Si el objetivo consiste en examinar los efectos líquidos del presupuesto, lo más conveniente será obtener el saldo del presupuesto de caja como diferencia entre los ingresos corrientes procedentes del sector privado (excluidas sólo las transacciones de deudas) y los gastos de caja (39). Pero si lo que se desea es medir el impacto económico del Presupuesto, ya no resulta tan claro que sea más conveniente obtener el saldo de caja que el saldo del presupuesto consolidado con la Contabilidad Nacional.

La Comisión de Conceptos Presupuestarios del Presidente de Estados Unidos dedicó en 1968 gran atención a este aspecto concreto llegando a concluir que si bien la medición

---

(39) J.J.POLAK: Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems, Staff Papers Vol. VI, nº 1, november 1957, pg. 1-50. Esta afirmación se encuentra también en el comentario de Michael ELEVY: Budget Concepts for economic analysis, W.LEWIS, Brookings Institution, Washington D.C. 1968, pg. 162.



del impacto económico del presupuesto no era un criterio suficientemente básico como para determinar qué tipo de presupuesto consolidado era "el mejor", el saldo del Presupuesto consolidado con la Contabilidad Nacional modificado en su presentación tradicional (incluyendo los subsidios por programas Centrales de préstamo (40) y excluyendo el Préstamo neto del Gobierno), era el mas adecuado para calcular el efecto sobre la demanda total del presupuesto, ya que mide la retirada de la corriente de renta que resulta del impacto del presupuesto (41).

El concepto de saldo presupuestario que la mencionada Comisión presidencial considera como más adecuado, que a su vez exige una determinada configuración del documento presupuestario, difiere no solo del saldo del presupuesto de caja, sino también de los saldos resultantes de otras posibles combina

---

(40) Para hallar el volumen del subsidio derivado de los programas de préstamo Federales consultar: Problems in Implementing a Capital Budget for Loans, Staff Paper, President's Commission on Budget Concepts recogido en W.LEWIS op cit. pg. 37 a 57.

(41) R.A.MUSGRAVE propone un concepto semejante: (1-S)T-E en su obra Fiscal System, Yale University press 1970, pg. 229.

ciones de partidas de ingresos y gastos del Gobierno que, dando lugar también a un presupuesto consolidado con la Contabilidad Nacional, hayan sido incorporadas para obtener diversos tipos de informaciones sobre el comportamiento del Sector público; así por ejemplo existen los conceptos Ahorro del Gobierno (Ingresos corrientes menos gastos corrientes), Ahorro financiero o préstamo público neto (Ahorro del Gobierno menos formación de capital fijo), Saldo presupuestario total (ahorro financiero menos préstamo neto) etc. (42).

Haciendo abstracción de la multiplicidad de saldos a que puede dar lugar la inclusión de diferentes partidas y sus diversos modos de agrupación dentro del documento presupuestario, Break (43) mantiene la opinión de que el saldo del presupuesto múltiple, obtenido como una combinación de los saldos de los presupuesto simples una vez multiplicados por sus respectivos coeficientes de impacto sobre la economía, po-

---

(42) Otros posibles conceptos se derivan de las definiciones de equilibrio presupuestario -- que R.A.MUSGRAVE establece en su obra Fiscal Systems.... pg. 229.

(43) George F.BREAK, op. cit. pg. 78.

dría ser un buen indicador del efecto contractivo o expansivo de la política fiscal y Musgrave, en uno de sus primeros trabajos (44), afirma que el saldo del presupuesto integrado con la Contabilidad Nacional, guarda una relación muy estrecha con el multiplicador de la política presupuestaria y ofrece (mejor que el saldo de caja) un buen punto de partida para el análisis de los efectos ejercidos por el multiplicador. En contra de estas afirmaciones se levanta la opinión de Bent Hansen: "Nuevos progresos en el plano de la teoría y - principalmente el celebrado teorema del - efecto multiplicador del Presupuesto equilibrado han mostrado claramente, no obstante, que la variación del saldo presupuestario -sea cual sea la definición adoptada-, difícilmente puede ser interpretada como - un indicador del efecto expansivo o contractivo ejercido por el presupuesto" (45). A cuyo punto de vista nos suscribimos.

Las objeciones más importantes que se han formulado en torno a la utilización de las variaciones en el saldo presupuestario como índice de la dirección y magnitud de la

---

(44) R.A.MUSGRAVE: Teoría de la Deuda Pública... pg. 625, 626.

(45) Bent HANSEN: Fiscal Policy... pg. 19,20.

política fiscal, son las siguientes:

a) No sólo los efectos de las medidas discrecionales de política, sino también los efectos que sobre el presupuesto producen los cambios en el Producto Nacional Neto, contribuyen a la cuantificación del saldo. Por lo tanto, un incremento del superávit o una disminución del déficit, puede ser debida a un mayor aumento de la recaudación por impuestos, mantenidos constantes los tipos impositivos (gracias a un aumento de la Base imponible), sobre superiores gastos públicos y no tiene necesariamente que determinar una política fiscal restrictiva (46).

b) Una magnitud tal como el saldo presupuestario que no está totalmente controlada por el Estado y que depende en gran manera del nivel de la actividad económica, no parece

---

(46) G.K. SHAW: "For the modern economy expansionary movements in GNP. are normally accompanied by the increased tax receipts running ahead of the increase in Government expenditures. This is due partly to the element of progressiveness in the tax structure and partly to the fact that in the upswing of the cycle certain expenditures decrease especially those associated with unemployment benefits, welfare payments, and so forth". Fiscal Policy the, Macmillan Press LTD. 1972 pg. 16.

ser una medida fiable para calificar a la política fiscal, ni para determinar su eficacia (47).

c) Que entre el saldo presupuestario y la Renta Nacional no puede dejar de existir interrelacion lo pone Oakland claramente de manifiesto, a partir de la siguiente definición del superávit presupuestario corriente ( $B^1$ ):

$$B^1 = c + t \cdot Y_e - G$$

La diferencial total de  $B^1$ :

$$dB^1 = dc + Y_e dt + t dy - dG.$$

presenta un término en  $dy$ ;  $dy$  y  $dB^1$  son interdependientes y no puede dejar de existir una influencia de una sobre la otra (48)

---

(47) R.A.MUSGRAVE: "La eficacia de la Política Fiscal no se mide fácilmente. Desde luego no se puede medir por la simple relación entre el déficit presupuestario y la expansión, ni puede probarse su falta de eficacia demostrando como los déficits presupuestarios, se relacionan con los decrecimientos en el PNB. On Measuring Fiscal Performance trad. en Instituto de Estudios Fiscales nº 16, 1972 pg. 161.

(48) William K.OAKLAND: Budgetary Measures of Fiscal Performance Southern Economic Journal - vol. XXXV-nº 4, april 1969, pg.353.

Para evitar este problema sería necesario - aislar el componente discrecional del saldo presupuestario.

Sin embargo, la distinción entre automatismo y discrecionalidad, no es clara y así lo expresa Samuelson (49) cuando afirma que - "cualquier mecanismo automático tiene que - establecerse mediante discreción, abandonarse mediante discreción y su marcha interferirse mediante discreción". La falta de rigor al establecer la línea divisoria, puede provocar la subestimación de la política - presupuestaria deliberada (50).

Para los partidarios de esta concepción rigorista, la decisión de no cambiar los tipos impositivos cuando la base imponible está expandiéndose, debería ser aceptada como una medida deliberada (tanto como lo es la decisión de cambiarlos) y sólo serían considerados efectos automáticos, los cambios en

---

(49) Paul A. SAMUELSON: Principles and Rules in Modern Fiscal Policy a Neo-classical reformulation Money Trade and Economic Growth New York, 1951, recogido en Política Fiscal en Acción, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1971, pg. 207-238.

(50) The Swedish Economy, Preliminary National Budget 1970 pg. 150.

los ingresos resultantes de un inesperado o irregular cambio en base imponible. La imposibilidad de detectar objetivamente los cambios irregulares de la base imponible de los que no lo son, obliga a aceptar la distinción tradicional entre cambios automáticos y discrecionales a la que ya nos adherimos anteriormente.

d) Por otra parte, el saldo presupuestario no refleja tal como se construye habitualmente, los diferentes efectos que producen los cambios en las diversas partidas de ingresos y gastos públicos, ya que solo aparecen en el documento presupuestario cantidades globales sin ponderar. Sería necesario que el saldo se construyera con base en la diferenciación y agrupamiento de gastos e ingresos en categorías relevantes para que pudiera servir como pieza de análisis de los efectos presupuestarios. Un modo de construir el saldo que responde a esta idea es el propuesto por Break y ya mencionado anteriormente al hablar del presupuesto múltiple, pero aun procediendo de esta forma, el saldo sería indicativo de los efectos presupuestarios "stricto sensu" y no de la dirección y magnitud de la Política Fiscal (51).

- 
- (51) J.LOTZ: These are the budgetary measures which must be considered when the effect of new fiscal policies are measured. The effect of fiscal policy defined in this way is different from the effect of the budget as a whole which includes the automatic budget reaction. Measuring the effects of Fiscal Policy in developing Countries Finanzarchiv Band 29, Heft 2, 1970 Trad. inglesa, pg. 239.

Bent Hansen ha comprobado para siete países, la relación entre los efectos de la política fiscal calculados tomando los cambios en el saldo presupuestario como base y los resultantes de su sistema de medición y encuentra, para el período estudiado, que para Estados Unidos, los resultados de ambos métodos coinciden en gran manera; que en el caso de Bélgica se producirá una sustancial superestimación de los efectos contractivos, subestimándose los expansivos y que para los demás países, el saldo presupuestario, tomado como indicador, proporciona estimaciones muy diferentes a las encontradas siguiendo su método. Por estas razones, Bent Hansen llega a concluir que los casos en que las variaciones en el saldo constituyen una satisfactoria medida de los efectos presupuestarios, serán muy aleatorios y debidos a una feliz coincidencia de circunstancias. De ahí que el utilizar como indicador de acciones fiscales el saldo presupuestario, pueda llevarnos a adoptar medidas de política fiscal verdaderamente inadecuadas (52).

- 
- (52) Bent HANSEN: The conclusion must thus become that we should not rely on the changes of the budget balance as a proxy for the estimated budget effects. And provided that the estimated budget effects do actually describe the effects of the budget correctly, the budget balance might well lead us to adopt a very inadequate fiscal policy: Fiscal Policy in..... pg. 81.



A pesar de todas las críticas formuladas en contra de la utilización de este concepto, algunos autores (Richard Goode, Herbert - Stein, etc.) defienden su permanencia de cara a la opinión pública (53).

Aceptar la idea de la conveniencia de calcular el saldo del presupuesto unificado en - base a que esta práctica está ampliamente - difundida en la mayor parte de los países, no parece nada inconveniente; lo que sí re- sulta inaceptable, es utilizar el saldo pre- supuestario realizado, cualquiera que sea - el sistema utilizado, para contabilizar las operaciones financieras del sector público y el número de ellas, como medida de los - efectos de la política fiscal sobre la actividad económica.

---

(53) RICHARD GOODE: There is legitimate interest in the size of total Government expenditures and in the Surplus or deficit. If the execu- tive branch does not provide a suitable set of Summary figures, Others will produce figures wich may or may not be sensible. Budget Concepts.... op. cit. pg. 80.

2.2.2. La cuantificación del efecto de los cambios en el saldo presupuestario.

La cuantificación del efecto total de un cambio en el saldo presupuestario, exige de terminar la magnitud del impacto inicial de la variación, y el volumen de los efectos producidos en los períodos subsiguientes por dicho impacto inicial. Será, asimismo, conveniente examinar qué modos de financiación del Sector Público deben incluirse en el documento presupuestario, ya que el volumen del saldo diferirá si se colocan "por encima de la línea" las actividades como prestamista o prestatario del Gobierno, de si se consideran únicamente los recursos obtenidos por vía impositiva y los gastos en compras y de transferencia.

Examinaremos en primer lugar en este apartado, los efectos directos de un cambio en el saldo presupuestario, haciendo referencia a las partidas que deben incluirse al contabilizar dicho concepto y, en segundo término, consideraremos el multiplicador que, aplicado al efecto directo del cambio, proporcionará el efecto total del cambio en el saldo presupuestario.

a) Efectos directos de un cambio en el saldo presupuestario:

En un modelo Keynesiano, el efecto directo de un cambio presupuestario sería:  $G-bT$ , - constituyendo el efecto total del cambio dicha variación neta de la Demanda agregada, por el multiplicador:  $K(G-bT)$  y el efecto - inducido, la diferencia entre esas dos magnitudes.

Un modelo tal como el Keynesiano, no resulta satisfactorio a la hora de determinar - los efectos de cambios presupuestarios porque no especifica la variedad de formas que pueden adoptar cambios de igual magnitud en Gastos e Ingresos públicos y, en consecuencia, no agrupa en categorías homogéneas los diversos tipos de variaciones presupuestarias, que como hemos afirmado anteriormente, producen diversos impactos.

Es necesario, pues, para cuantificar adecuadamente el efecto directo de un cambio presupuestario, ponderar las variaciones del - saldo, atribuyendo a cada tipo de cambio de ingresos o gastos, las ponderaciones que - mejor reflejen el influjo sobre la demanda.

El impacto del presupuesto sobre la demanda agregada (J) podría calcularse de esta manera: (54)

$$J = \sum_{i=1}^n (W_i G_i) + \sum_{j=1}^t (W_j F_j)$$

$G_i$  = iésimo gasto público.

$F_j$  = jésimo método de financiación

$W$  = coeficientes indicadores del efecto directo de los términos individuales sobre la demanda agregada interior, cuyo valor oscila entre (-1+1)

$W_i$  = 1, si el impacto inmediato de  $G_i$  - fuera un incremento equivalente de la demanda de bienes y servicios interiores sin contenido de importación.

$W_j$  = -1, si  $F_j$  reduce inmediatamente y en la misma cantidad, la demanda agregada interior.

---

(54) Procedimiento propuesto por Elliot R.MORSS y Allan T.PEACOCK en The Measurement of Fiscal Performance in Developing Countries Praeger Publishers 1969, recogido en Presupuesto: - Efectos económicos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1972, pg. 205-243.

$W_i = W_j = 0$ , si  $G_i$  o  $F_i$  no tienen ninguna re-  
percusión sobre la demanda agrega-  
da interior.

Para que los resultados obtenidos por este procedimiento sean iguales a los que se extraen del modelo Keynesiano, son necesarias tres condiciones:

- 1ª. Que todos los gastos tengan un mismo -  
impacto sobre la demanda agregada, es -  
decir, que los coeficientes de pondera-  
ción de las diversas categorías de gas-  
tos públicos, sean iguales entre sí e  
iguales a la unidad

$$(W_{i1} = W_{i2} = \dots = W_{in} = 1)$$

- 2ª. Que cada tipo de cambio que se intro-  
duzca en los impuestos, ejerza una re-  
percusión idéntica, en sentido restric-  
tivo, sobre la demanda agregada, lo -  
cual implica que el coeficiente de pon-  
deración que ha de aplicarse a las va-  
riaciones recaudatorias, cualquiera que  
sea el impuesto que se haya modificado,  
ha de ser igual a menos la unidad. Es-  
ta condición se cumple solo cuando:

$$(W_{j1} = W_{j2} = \dots = W_{jn} = -1)$$

3ª. Que los cambios que se produzcan en cualquier otro método de financiación del sector público diferente de la imposición, no ejerzan ningún efecto sobre la demanda agregada. Esta condición puede expresarse del siguiente modo:

$$(W_j'1' = W_j'2' \dots = W_j'n' = 0)$$

expresando los subíndices (1', 2'... n') los coeficientes correspondientes a todos los posibles métodos de financiación distintos de los impuestos.

Musgrave da valores concretos a estos coeficientes (especificando que son aproximados) los cuales, - multiplicados por el cambio absoluto de cada tipo de gasto o ingreso y sumados éstos productos algebraicamente, proporcionan el valor del Multiplicando del cambio presupuestario (55).

$$M = (G + R_s + R_b + 0,9R_p + 0,3R_i - 0,5T_c - 0,9T_o)$$

$R_s$  = Subvenciones a los estados que, se supone, se vuelven a gastar plenamente en compras de bienes y servicios.

$G$  = Gastos públicos en bienes y servicios.

---

(55) R.A.MUSGRAVE: On Measuring.... pg. 213.

$R_b$  = Transferencias a las empresas.

$R_p$  = Transferencias a los individuos.

$R_i$  = Gastos de intereses netos

$T_c$  = Rendimiento del Impuesto de Sociedades.

$T_o$  = Ingresos procedentes de otros impuestos.

Otro método de ponderación mas sencillo, es el que utiliza el Gobierno sueco (56) y que puede exponerse de la forma siguiente:

El punto de partida para el cálculo de los coeficientes de ponderación de los ingresos y gastos públicos, son dos ecuaciones de definición. La primera define la demanda agregada como la suma de la demanda de los sectores privado y público de la economía y así siendo:

$K$  = demanda agregada

$A$  = gasto del sector privado en bienes de consumo

---

(56) The Swedish Economy.... pg. 151.

G = gasto público en bienes y servicios

$$(1) K = A + G$$

La segunda ecuación de definición expresa - el saldo presupuestario en función de la recaudación impositiva y de los gastos públicos totales, los cuales se subdividen en - gastos de transferencia y gastos en bienes y servicios realizados por dicho sector y - así simbolizado por:

S = el saldo presupuestario

T = la recaudación impositiva

E = los gastos de transferencia

$$(2) S = T - E - G$$

Una vez definidas estas dos relaciones básicas, se establece el supuesto de que los cambios en el saldo presupuestario producen un efecto sobre la actividad económica equivalente y opuesto al gasto privado, es decir:

$$\Delta S = -\Delta A$$

Bajo este supuesto, los cambios que se producen en la demanda agregada como consecuencia de variaciones en el saldo presupuestario, serán, sustituyendo  $\Delta A$  por su valor:



$$\Delta K = \Delta G - \Delta S$$

Si a  $\Delta S$  lo sustituimos ahora por su valor que puede sencillamente deducirse de la ecuación (2) ( $\Delta S = \Delta T - \Delta E - \Delta G$ ) la variación introducida en la demanda agregada como consecuencia del cambio en el saldo presupuestario, será igual a

$$\begin{aligned}\Delta K &= \Delta G - \Delta T + \Delta E + \Delta G \\ &= 2 \Delta G + \Delta E - \Delta T \quad (57)\end{aligned}$$

De esta última expresión se derivan los coeeficientes de ponderación de los gastos públicos en bienes y servicios (+2), de los gastos de transferencia (+1) y de la imposición (-1).

Este sistema de ponderación tiene la virtud de poder calcular, de forma muy sencilla, los coeficientes, pero tiene el defecto de no distinguir entre formas impositivas, de no hacer referencia al contenido de importación de los bienes comprados por el sector público, ni hacer mención del destinatario de las transferencias.

---

(57) La simbología y la exposición del sistema está tomada de J.LOTZ Techniques of Measuring... pg.

Por todo ello, el sistema sueco de ponderación es menos satisfactorio que el que se deriva de modelos más complicados.

Un modelo que pertenece a esta última categoría y del que se deriva una gran variedad de pesos correspondientes a una multiplicidad de tipos de gasto y modos de financiación, es el propuesto por Lotz (58). Es interesante observar que de este modo se deducen coeficientes de ponderación para el empréstito del sector no bancario y para el préstamo público para uso doméstico, lo cual implica una toma de postura del autor a favor de la tan debatida cuestión de la inclusión en el presupuesto (y por tanto en el saldo), de las actividades de préstamo del Sector Público, tanto desde el lado activo como pasivo de la relación.

El debate puede ser resumido en estos términos: Los partidarios de la exclusión de las actividades de préstamo del sector público del presupuesto, afirman que estas actividades afectan indirectamente a la demanda global a través de la alteración de las condiciones y actividades de crédito -

---

(58) Joergen LOTZ: On Measuring.... Apendix 1 pg.

de los ahorradores privados de la economía. La calificación de las transacciones de préstamo, como transacciones stock o de pasivo, y el modo indirecto en el que producen sus efectos sobre la renta, constituyen las razones fundamentales de que autores como George Jaszi y Bent Hansen (59), propugnen la inclusión de las actividades de préstamo del Sector Público en la esfera estricta de la política monetaria y su exclusión del presupuesto.

Para los defensores de la inclusión de este tipo de actividades en el presupuesto, como Break por ejemplo, estas razones no son suficientes. El presupuesto debe incluir todas las actividades del Sector Público que tengan un impacto importante sobre el gasto privado y afirman que las diferencias en el volumen y camino por el que este impacto se ejerce, solo exigen la división de ambos tipos de actividades en diferentes documentos presupuestarios.

Break (60), después de examinar los efectos que las diversas actividades de préstamo y

---

(59) George JASZI: The Federal Budget on National Income and Product Account, Review of Economics and Statistics vol. 44 1962, pg. 336; - Bent Hansen op. cit. pg. 17.

(60) George F. BREAK: The Treatment of Lending....

empréstito del sector público ejercen sobre la economía, establece una gradación de mayor a menor importancia entre ellas, atribuyéndoles sus pesos específicos, los cuales dependerán, sin duda, de las condiciones económicas y especialmente de las condiciones y de la política monetaria existentes - (61).

Sin entrar en una exposición detallada del método de ponderación propuesto por Break - para las actividades del Sector Público como prestamista y prestatario, para la cual pueden consultarse las obras citadas, y sin querer tampoco volver a mencionar las interrelaciones entre política fiscal y política monetaria ni su problemática fronteriza, parece conveniente concluir con Goode que, a las operaciones puramente fiscales del sector público habría que añadir en el presupuesto las operaciones de préstamo directo cuyos efectos son los más importantes (al préstamo directo a prestatarios submarginales se le asigna un peso de la unidad); separando del documento presupuestario y del saldo, las referentes a los Bancos comerciales y Central, las operaciones con el exte-

---

(61) Richard GOODE: Comment to Break's paper: - Bookings Institution, Washington D.C. 1968, pg. 79.

rior y las operaciones del mercado abierto (62).

A pesar del perfeccionamiento de los sistemas de ponderación, se han expresado dudas en cuanto a su utilidad derivadas, sobre todo, de las débiles diferencias que se observan entre los resultados de efectuarla o no, para cambios presupuestarios a corto plazo. Puede decirse que, cuando no se hayan producido variaciones importantes en la composición de los gastos públicos (y a corto plazo no suelen producirse), no constituirá un error grave el no realizar una ponderación del saldo presupuestario.

b) Efectos totales de un cambio en el saldo presupuestario. El multiplicador.

El saldo presupuestario ponderado proporciona el impacto inmediato o efecto directo del presupuesto sobre la demanda agregada interior (=J). Para hallar el efecto -

---

(62) Otro método de incluir la financiación del déficit en el presupuesto, es el propuesto por MORSS y PEACOCK, que consiste en incluir entre los gastos autónomos, el peso ex post del volumen de financiación del déficit, op. cit. sistema que es utilizado por LOTZ e incorporado a las ecuaciones del modelo elaborado en Measuring the effects of Fiscal Policy.... op. cit.

total del cambio hay que sumar a esta magnitud los efectos inducidos por ese impacto inicial, para cuya determinación se requiere la ayuda del multiplicador ( $=K$ ). Los efectos totales serán ( $J.K.$ ), constituyendo los efectos inducidos la diferencia siguiente: ( $JK-J$ ).

La información que ob tengamos acerca de los efectos inducidos por un cambio en el saldo (ponderado o sin ponderar) y el grado de complejidad del factor multiplicador, dependerá de que el modelo escogido de determinación de la Renta, tenga o no en cuenta el sector exterior.

Los métodos desarrollados en Estados Unidos se refieren, generalmente, a una economía cerrada, pero para los países en que el sector exterior es importante, hacer abstracción de la filtración de importaciones en el multiplicador, o del componente exterior de los gastos públicos, sería una simplificación excesivamente grave.

Otra importante simplificación del análisis consiste en reducir el estudio a los efectos inducidos en el consumo, olvidando los efectos del cambio del saldo presupuestario sobre la inversión y ésta es asumida

65.  
explícitamente por Musgrave cuando construye el Multiplicador de la Renta disponible, que aplica al multiplicando para calcular el Impulso Fiscal.

El multiplicador de la Renta disponible (cuyo valor calculado por Musgrave es igual a 6), es el multiplicador normal sin los escapes tributarios, es decir, que no incluye los tipos impositivos marginales y que corresponde a un multiplicador con filtración impositiva mucho menor (aproximadamente igual a 2,5) (63). La razón de utilizar este concepto de multiplicador distinto del habitual, consiste en evitar la doble contabilización que resultaría de incluir los efectos de los cambios automáticos en el multiplicando y en el multiplicador, lo cual produciría una idea inexacta respecto al efecto total (64).

---

(63) R.A. MUSGRAVE: On Measuring Fiscal.... op. cit. pg. 163.

(64) Giorgio FUA, utiliza un multiplicador de la renta disponible en Influnza del bilancio pubblico sulla formazione in Italia 1953-63 Monetta Credito, Banco Nazionale del Lavoro marzo 1965.

Edward Gramlich (65), aun reconociendo la importancia de la Contribución de Musgrave, critica el multiplicador de la renta disponible (en terminología de Gramlich, multiplicador sin sector público) y se muestra partidario del multiplicador tradicional (multiplicador con sector público) cuando se consideran las inversiones inducidas; la razón que aduce para justificar su preferencia es la siguiente:

"En el caso, posible, de que  $c+i > 1$ , es más fácil que  $\frac{1}{1-i-c}$  sea infinito a que lo sea  $\frac{1}{1-i-c(1-t)}$  y del producto de un multiplicador infinito por el multiplicando (que para Musgrave =  $G-cT$ ), resulta una cantidad indefinida de Impuesto Fiscal".

Cuando se toma en consideración el sector exterior, el modelo para determinar los efectos de la política fiscal se complica ya que no sólo las importaciones sino también las exportaciones son afectadas por los cambios presupuestarios (66), si bien -

---

(65) Edward M. GRAMLICH: Measures of the Agregate .... op. cit. pg. 112.

(66) J.R. SHEPHERD, and M.J. SURREY, op. cit. pg. 40.



las variaciones en estas últimas no parecen ser muy significativas dentro de los efectos totales.

Reduciéndonos, pues, al planteamiento tradicional de un modelo abierto, supondremos constantes las exportaciones y las importaciones como una función de la Renta más un componente autónomo:

$$X = \bar{X}$$

$$M = M_0 + m (Y)$$

Los efectos totales de un cambio presupuestario sobre las importaciones, se reflejarán en la Balanza de Pagos, pudiendo estos descomponerse en efecto directo y efectos inducidos.

Siguiendo el sistema expositivo de Morss y Peacock el efecto impacto sobre la Balanza de pagos (P) será:

$$P = \sum_{i=1}^n (B_i G_i) + \sum_{j=1}^t (B_j F_j)$$

B=Componente exterior  
de ingresos y gastos  
públicos.

y constituirá el efecto total sobre la Balanza de pagos, la suma del efecto directo con el producto de la propensión marginal a importar por el efecto presupuestario total sobre la demanda agregada interior, producto que expresa la repercusión del impacto - inflacionista y deflacionista del presupuesto sobre la Balanza de Pagos (67).

Cuanto más alto sea  $B_i$ , es decir, cuanto mayor sea la proporción, por ejemplo, de gastos públicos en bienes con alto contenido - de importación, mayor será el efecto impacto sobre la balanza de pagos, menores serán en el interior los efectos multiplicadores y, en consecuencia, menores serán los efectos indirectos sobre la balanza de pagos dada la relación  $M = M_0 + m(Y)$ . Valores elevados de  $B_j$  sugieren un empeoramiento de la posición del país respecto al resto del mundo, pero esta situación puede ser compensada a corto plazo con un adecuado empleo de los recursos financieros obtenidos por este procedimiento.

---

(67) Elliot R. MORSS and Alan T. PEACOCK: El impacto total sobre la Balanza de Pagos será igual a  $[K + dJ.Q]$ , siendo  $K$ =efecto impacto sobre la balanza de pagos;  $d$ =propensión marginal a importar;  $J$ =efecto directo sobre la demanda interna;  $Q$ =multiplicador del gasto; op. cit. pg. 212.

La escasez de datos sobre las relaciones - con el exterior que presentan las cuentas - del sector público, hacen difícil el propósito, conveniente desde el punto de vista del análisis económico, de incluir la reacción de importaciones y exportaciones ante cambios presupuestarios.

Para cuantificar adecuadamente el efecto de los cambios en el saldo presupuestario será preciso, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, ponderar los cambios presupuestarios por los coeficientes más adecuados según el impacto que ejerzan sobre la economía. Una vez cuantificado el efecto directo de la variación del saldo presupuestario, el efecto directo habrá de ser multiplicado por el - coeficiente multiplicador y el resultado de este producto será el efecto total del cambio en el saldo presupuestario.

Es claro que la corrección en el cálculo - del efecto total de un cambio en el saldo presupuestario corriente, dependerá de la exactitud en los cálculos de los coeficientes de ponderación y del coeficiente multiplicador. Teóricamente parece conveniente que los modelos que se utilicen para calcular dichos coeficientes, sean complejos, - incluyendo el mayor número posible de rela

71.  
ciones (transacciones financieras, sector exterior, etc.), sin embargo, las dificultades prácticas de esta pretensión, pueden convertirla en poco operativa.

De todo lo expuesto se deduce una conclusión clara: Las variaciones absolutas del saldo presupuestario realizado, de ningún modo pueden constituirse en un indicador - fiable de la magnitud de la contribución - de la política fiscal en la estabilidad cíclica.

#### Consideraciones finales

Podríamos formular como resumen general - del análisis realizado en torno a la utilización del saldo presupuestario corriente como medida de los efectos cíclicos de la política fiscal, las siguientes consideraciones:

1ª. Que el saldo presupuestario corriente ha servido tradicionalmente como indicador de la contribución de la política fiscal a la estabilidad.

2ª. Que los juicios derivados de la contemplación de esta magnitud y de sus

variaciones, sobre los efectos de la política fiscal, han sido habitualmente - incorrectos por las siguientes razones:

- El presupuesto sobre el cual se calcula el saldo no se ha construido, en la mayoría de los casos, sobre la base más correcta para determinar el momento en que afectan a la actividad económica las actividades de gasto e ingreso del sector público.
- Las variaciones en los gastos o en la recaudación impositiva no se han ponderado según el impacto que ejercen sobre la actividad económica.

3a. Que aún suponiendo que el presupuesto - sobre el que se calcula el saldo estuviera elaborado según la contabilidad Nacional y sus componentes ponderados, tampoco podría proporcionar indicaciones correctas sobre el sentido de la política fiscal, porque en el saldo se incluyen tanto las variaciones discrecionalmente introducidas en ingresos y gastos, como las variaciones automáticas del presupuesto.

- 4a. Que si bien existe un interés legítimo de la comunidad por conocer cómo se desarrolla la actividad financiera del Gobierno, el saldo del presupuesto según la contabilidad nacional y ponderado, - proporciona escasa información al respecto ya que ni siquiera sirve para valorar el grado de participación del sector público en la economía.

Por todas estas razones se han construido - medidas de los efectos cíclicos de la política fiscal más elaboradas, a cuyo análisis y descripción dedicaremos el apartado siguiente.

### 2.3. La utilización de los cambios discrecionales para medir los efectos de la política fiscal.

Después de examinar los efectos totales de un cambio en la política fiscal, mediante el tratamiento del saldo presupuestario, - pasaremos a analizar el efecto de los cambios discrecionales los cuales, una vez - aislados de los efectos automáticos, proporcionarán una idea más clara acerca de - la eficacia estabilizadora de la política fiscal respecto a las oscilaciones cíclicas de la actividad económica (68).

La distinción entre cambios automáticos y medidas discrecionales de política, no es totalmente clara y el acuerdo acerca de la opción a tomar (aún a costa de la pureza - conceptual) a la hora del tratamiento formal de este punto, tampoco es unánime.

---

(68) El tratamiento de la cuestión en esta forma es considerado como adecuado en The Swedish Economy...; Work on budget analysis has had to de content with either concentrating on the effect of the total changes in the budget (i.e.). Automatic effects plus measures or trying to isolate the effect of changes in tax rates and direct decisions on expenditure pg. 150.

2.3.1. La distinción entre los cambios discrecionales y automáticos de la política fiscal.

Son los estabilizadores automáticos los causantes de los cambios automáticos, - es decir, los que producen aquella porción de los efectos totales de un cambio presupuestario que hemos denominado efectos automáticos.

Podremos aislar los efectos discrecionales de los automáticos cuando determinemos si la causa del cambio productor del efecto es una medida concreta de política o es el juego de los estabilizadores automáticos, lo que ha producido dicho cambio.

Todo cambio ocasionado por la actuación de los estabilizadores automáticos producirá efectos automáticos y a sensu contrario, todo cambio que se produzca cuando los estabilizadores automáticos no actúen, será un cambio discrecional y sus efectos, discrecionales.

Para poder llevar a cabo un análisis correcto de este tema, será necesario, -



pues, en primer lugar, definir claramente qué son y cómo actúan los estabilizadores automáticos. La bibliografía en torno al origen y evolución del concepto de estabilizadores automáticos, diferenciación de figuras afines, funcionamiento, críticas, sugerencias de mejora, etc., es abundantísima (69).

Podrían definirse los estabilizadores automáticos, enumerando sus características como: Normas jurídicas precisas, instaladas permanentemente en la economía, que vinculan mecánicamente ingresos y gastos públicos a ciertos índices objetivos bien definidos (paro, renta imponible, nivel-

- 
- (69) Una lista innumerable sobre este punto puede encontrarse en las notas a pie de página de Norman F. KEISER: El desarrollo del concepto de estabilizadores automáticos, - Hacienda Pública Española nº 14, pg. 296 y ss., siendo probablemente las obras más importantes las de Albert G. HART: Money, Debt and Economic Activity 2ª ed. Prentice Hall, Nueva York 1953; R.A. MUSGRAVE y M.H. MILLER: Built in flexibility, American Economic Review XXXVIII Marzo 1948; M. FRIEDMAN: A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability, American Economic Review XXXVIII, junio 1948, y Committes for Economic Development; Taxes and the Budget.

de ventas, etc.) y que actúan anticíclicamente, de forma inmediata, sin esperar - nuevas decisiones políticas.

En la medida en que la legislación fiscal y su interpretación permanezca invariable, las variaciones en la recaudación - por impuestos habrán sido causadas exclusivamente por los estabilizadores automáticos (70) y no deberán tenerse en cuenta cuando quieran utilizarse sólo los cambios discrecionales, para medir los efectos de la política fiscal. Esto mismo - puede afirmarse respecto de los gastos públicos; los aumentos o disminuciones del volumen de los gastos públicos en bienes o servicios y/o de las transferencias que no sean producto de disposiciones especiales tendentes a alterar la magnitud o estructura del gasto público, deberán de - ser considerados como cambios automáticos y sus efectos, automáticos, deducidos de los efectos totales, cuando lo que se calcula son los efectos de los cambios presupuestarios de carácter discrecional.

---

(70) "As long as tax laws (and their interpretations) for instance, are unchanged, no discretionary decisions are involved in the - process of tax collection". Bent HANSEN, op. cit. pg. 18.

Los cambios discrecionales que se operan sobre la legislación impositiva son fácilmente detectables y la dificultad surge solamente en la cuantificación de sus efectos, ya que solo parte de la variación de los ingresos experimentada de un año a otro, mediando el cambio legislativo, es atribuible a dicha medida política. La calificación del cambio en el volumen del gasto público en bienes y servicios depende de factores institucionales y difiere, según los autores. ¿Deben considerarse automáticos o discrecionales los aumentos en el gasto cuando ascienden los precios de mercado de los bienes y los sueldos de los funcionarios públicos?

En un sistema de economía centralizada en donde el Estado determina unilateralmente cantidades de bienes y servicios y precios (precios propiamente dichos y salarios), la solución es clara: Toda variación del volumen del gasto público (salvo los gastos de transferencia), será causada por una decisión concreta, por un cambio discrecional.

En cualquier otro tipo de sistema económico, por los bienes adquiridos, el sector público habrá de pagar los precios -

de mercado; ni la posible influencia del Estado sobre el precio de bienes comprados en grandes cantidades, ni los controles de precios para determinados artículos, ni los programas de ayuda a la producción para la agricultura, son excepciones suficientemente importantes como para justificar un tratamiento diferenciado de los precios. Los aumentos del volumen del gasto público, debidos a un incremento del precio de los bienes, serán considerados como cambios automáticos (71).

La variación de los sueldos pagados por la Administración como contrapartida a los servicios prestados por los particulares, requiere una disposición jurídica concreta; esta razón, reafirmada por la decisiva influencia, al menos a corto plazo, que los Gobiernos tienen sobre la evolución de los salarios de los funcionarios, hace suponer que nos encontramos, cuando se elevan los salarios, ante un -

---

(71) A esta conclusión llega Bent HANSEN en la pág. 33 de la obra citada anteriormente y es asumida por Gary FROMM y Paul TAUBMAN al ser determinados endógenamente en el modelo los precios de las compras realizadas por el sector público: Policy Simulation with an Econometric Model.

cambio discrecional. Sin embargo existen argumentos a favor de su calificación como automáticos: La influencia del mercado de trabajo sobre las remuneraciones - del sector público y la indicación de los sueldos del sector público en relación - con la evolución del coste de la vida - (prevista ya en algunos países), la pérdida dentro del plazo largo de la influencia ya mencionada del Gobierno sobre esta magnitud, etc.

La solución que han dado a esta cuestión y que han puesto en práctica Bent Hansen y el modelo de la Brookings, es considerar como automáticos los aumentos de gastos imputables a las elevaciones de los salarios (72).

Para cuantificar los efectos de la política fiscal, separando adecuadamente magnitudes correspondientes a la flexibilidad automática y a las medidas discrecionales, es necesario mencionar, como más

---

(72) En el modelo de la Brookings, los sueldos del sector público siguen automáticamente la evolución de los demás sueldos. Bent HANSEN; lo especifica en Fiscal Policy... pg. 32.

importantes, dos diferentes procedimientos: El propuesto por Bent Hansen, que - consiste en medir los efectos discrecionales y los efectos totales de un cambio - presupuestario, mediante un modelo más o menos complicado, calculándose los efectos automáticos como la diferencia entre estas dos magnitudes y el que mide directa mente los efectos automáticos calculándose las discrecionales como diferencia entre los efectos totales y aquellos debidos a la flexibilidad automática del presupuesto.

El sistema de Bent Hansen (73) es el siguiente: Partiendo de un modelo Keynesiano simple de determinación de la Renta, - donde se establecen unas determinadas relaciones funcionales:

$$(1) \begin{cases} Y = I+C+G \\ C = C^0+a(Y-T) \\ T = T^0+tY \end{cases}$$

$Y$  = Renta Nacional  
 $C$  = Consumo privado  
 $I$  = Inversión privada  
 $G$  = Gasto público total  
 $T$  = Ingresos positivos  
 $a$  = propensión marginal al consumo  
 $t$  = tipo impositivo marginal  
 $\begin{matrix} C^0 \\ T^0 \end{matrix} \}$  constantes

---

(73) Fiscal Policy.... pg. 21 a 24.

Si derivamos estas ecuaciones, obtenemos las variaciones que experimentan las magnitudes (Y,C,T.) de un año a otro.

$$(2) \begin{cases} dY = dI + dC + dG & tdY = \text{variación automática de los ingresos fiscales} \\ dC = a dY - a dT & Ydt = \text{Variación discrecional de los ingresos fiscales} \\ dT = t dY + Ydt \end{cases}$$

Sustituyendo en dY, el segundo término por su valor, obtenemos el valor del coeficiente multiplicador.

$$(3) \quad dY = \frac{1}{1-a(a-t)} (dI + dG - aYdt)$$

Si no queremos tomar en consideración la distribución de las variaciones en los ingresos fiscales entre variaciones automáticas y discrecionales, el modelo a utilizar será el siguiente:

$$(1') \begin{cases} Y = I + C + G \\ C = C^0 + a(Y - T) \end{cases}$$

$$(2') \begin{cases} dY = dI + dC + dG \\ dC = a dY - a dT \end{cases}$$

$$(3') \quad dY = \frac{1}{1-a} (dI + dG - a dT)$$

Definiendo los efectos totales de las variaciones presupuestas como la diferencia entre la variación real de la renta y la variación que se producirá en ausencia de toda modificación presupuestaria (lo que implica un  $t=0$ ) la ecuación (3') se transforma:

$$E_{\text{tot}} = dY - \frac{1}{1-a} dI = \frac{1}{1-a} (dG - adT)$$

Si de forma análoga definimos los efectos de las medidas presupuestarias discrecionales, como la diferencia entre la variación efectiva de la renta y la variación que se produciría en ausencia de medidas discrecionales (las - únicas variaciones de los ingresos fiscales - serían automáticas), utilizaremos la ecuación (3), resultando:

$$E_{\text{disc}} = dY - \frac{1}{1-a(1-t)} dI = \frac{1}{1-a(1-t)} (dG - aYdt)$$

Los efectos automáticos se hallarán como diferencia entre los efectos totales y los discrecionales:

$$E_{\text{aut}} = E_{\text{tot}} - E_{\text{disc}}$$

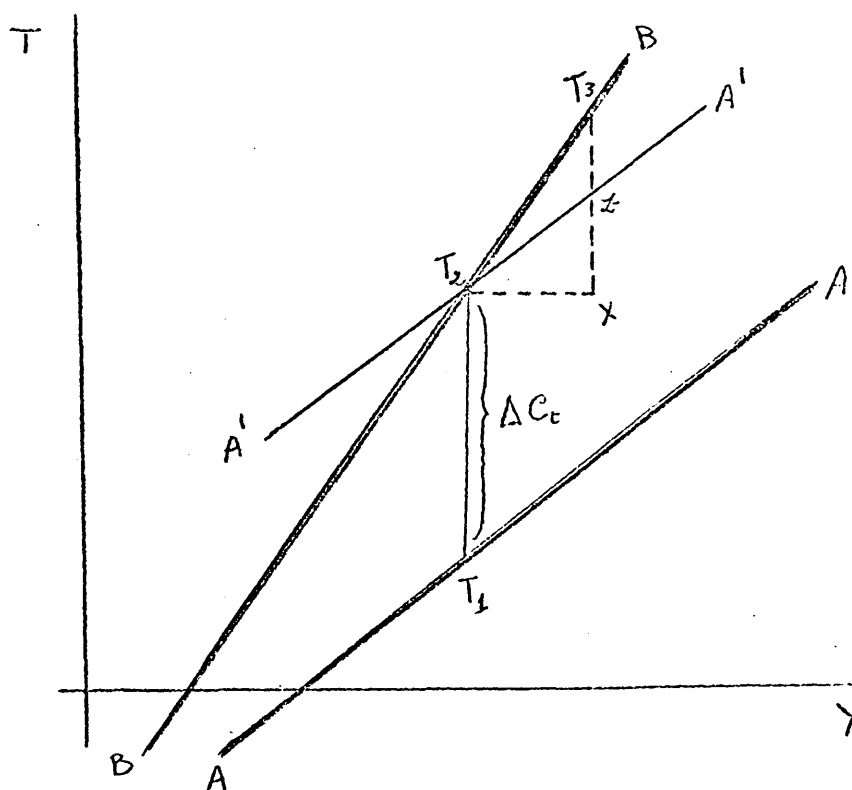
$$E_{\text{aut}} = \frac{1}{1-a} dI - \frac{1}{1-a(1-t)} dI. \text{ (cambiando de - signo la expresión)}$$

En un modelo como éste, se utiliza un multiplicador constante, lo cual incorpora el su-



puesto de que el tipo impositivo marginal -  
( $t$ ) es constante. Este supuesto no está de  
acuerdo con la realidad y la contrastación  
empírica rechaza su validez.

Las consecuencias del mantenimiento de un -  
tipo impositivo marginal constante, son cla-  
ramente expuestas por Lotz mediante la uti-  
lización del siguiente gráfico (74):




---

(74) Joergen LOTZ: Techniques of Measuring....  
Appendix II.

AA = función tributaria existente  
donde  $C_t$  es negativo indicando que el tipo impositivo marginal es generalmente más elevado que el tipo medio.

BB = nueva función tributaria después de un cambio en la legislación sobre impuestos, que cambia tanto  $C_t$  como el tipo impositivo marginal ( $t$ )

A'A' = cambio vertical en la función tributaria AA, realizado para mantener estable el multiplicador (aproximando todo el cambio en  $C_t$ ). La nueva función tributaria tiene la misma pendiente que la anterior al cambio, AA

$T_1$  = ingresos del período 1 basados en la antigua ley

$T_2$  = ingresos del período 1 basados en la ley modificada

$C_t$  = magnitud que representa el efecto de la ley tributaria y que puede utilizarse en el cálculo como sustituto del cambio discrecional

$T_3$  = ingresos tributarios obtenidos en el período 2

$xT_3$  = incremento de los ingresos tributarios consecuencia de un incremento de la renta  $xT_3 = xz + zT_3$

Si el multiplicador es constante (lo que implica el situarnos en la función  $A'A'$ ) solo se tomará una parte del incremento - recaudatorio total ( $xz$ ), como magnitud expresiva de la reacción automática, excluyéndose de los efectos automáticos la porción restante ( $zT_3$ ).

La magnitud restante ( $zT_3$ ) será el error cometido al considerar que el tipo marginal no cambia del período 1 al período 2. Bent Hansen no incluye esta magnitud - ( $zT_3$ ) ni sus efectos en el cálculo de sus términos de error.

Las causas que producen variaciones en el tipo impositivo marginal/son, principalmente, de tres tipos: la progresividad impositiva, los efectos de que, realmente, los - impuestos no sean funciones lineales de la base imponible y la variabilidad del esfuerzo administrativo en la gestión recaudadora.

Los incrementos en la recaudación causados por la aplicación de un sistema tributario progresivo sobre una base imponible sucesivamente mayor, al incrementarse en el tiempo la renta nacional, producirá aumentos - en el tipo impositivo marginal y variacio-

nes en el multiplicador, si dichos incrementos son calificados como efectos automáticos. Por ello, por la conveniencia de utilizar un multiplicador onstante, estos efectos, que realmente son automáticos, son considerados como discrecionales en el análisis.

Que las funciones tributarias sean una función lineal de la renta, simplifica mucho la presentación del modelo, y así se establece generalmente; de ahí que los cambios en la recaudación por impuestos que no puedan predecirse de aquella relación funcional simple, se consideran como discrecionales (75).

Fuá y Vertiainen (76) utilizan un multiplicador no constante, que cambia al variar -

- 
- (75) Joergen LOTZ: Consequently changes in revenue wich cannot be explained by the equations are regarded as discretionary and are added to the discretionary changes wich could be isolated before the estimation of the tax equation. Measuring the effects... pg. 244.
- (76) Giorgio FUA: Influenza del bilancio... y Henri J.VARTIAINEN: Valtion tulosten Kasvuun sisältyvä automatiikka sekä verotusperusteiden muutokset Suomessa vuosina 1950-1964 Bank of Finland Institute for Economic Research, Publications, Series B.27 Helsinki 1968 J.LOTZ alude a este procedimiento en su obra Technique of Measuring... pg.

los tipos impositivos; los cambios discrecionales son tenidos en cuenta mediante un cambio de pendiente en la función impositiva. Este procedimiento es más complicado, pero permite un mejor ajuste lineal entre recaudación tributaria y renta nacional.

Cuando el modelo se complica con la introducción del Sector exterior, y con la consideración de las variaciones en precios y salarios, la debilidad del procedimiento - seguido para separar los cambios discrecionales de los automáticos, se acentúa, en cuanto a la definición de los efectos discrecionales y respecto al multiplicador - utilizado.

Sin embargo, a pesar de estas críticas, si las funciones son construidas con base en las mejores estimaciones empíricas posibles y si el tiempo de producción es corto, el uso de un multiplicador estable sobre los efectos discrecionales así definidos, parece proporcionar unas estimaciones relativamente correctas de los efectos de la política fiscal (77).

---

(77) Bent HANSEN: The changes in tax rates that have actually occurred have in most cases - been relatively small and the change in the value of the multiplier to which they would give rise are in most cases negligible op. cit. pg. 47.

La segunda vía de análisis, mencionada anteriormente, consiste en medir los efectos automáticos de un cambio presupuestario; consiste en analizar lo que Musgrave denomina la flexibilidad automática del presupuesto.

Para desarrollar su método, Musgrave (78) parte de una expresión que muestra la variación que introduce en la renta, un incremento en el gasto de inversión.

$$(1) \Delta Y = \frac{1}{1-c[1-E_t(T_o/Y_o)]} \Delta I$$

$c$  = propensión marginal al consumo

$E_t$  = elasticidad del rendimiento tributario

$\frac{T_o}{Y_o}$  = peso del presupuesto en la economía

sustituiremos esta expresión por otra más manejable, sabiendo que la elasticidad tributaria ( $E_t$ ) por el nivel inicial del rendimiento impositivo con relación a la renta

---

(78) Richard A. MUSGRAVE: The Theory of Public Finance, New York 1959, pg. 508-510.

ta total  $\left( \frac{T_o}{Y_o} \right)$ , es igual a "t"

$$(1') \Delta Y = \frac{1}{1-c(1-t)} \cdot \Delta I$$

$\Delta Y$ , expresa el cambio en la renta para un sistema particular de relaciones funcionales del modelo utilizado.

Denominamos  $\Delta Y_a$ , al cambio en la renta en un sistema en el que el rendimiento tributario no varía con la renta (es decir, donde  $E_t = 0$  y  $t=0$ )

$$(2) \Delta Y_a = \frac{1}{1-c} \Delta I$$

La relación por cociente entre  $\Delta Y$  y  $\Delta Y_a$   $\left( \frac{\Delta Y}{\Delta Y_a} \right)$ , expresa la relación entre el cambio real en la renta y lo que sería el cambio en la renta sin la flexibilidad automática.

Los efectos automáticos del presupuesto ( $y$ ), se miden tomando como base los multiplicadores obtenidos en las expresiones (1') y (2)

$$y = 1 - \frac{\Delta Y}{\Delta Y_a}$$

$$y = 1 - \frac{\frac{1}{1-c(1-t)}}{\frac{1}{1-c}} = \frac{ct}{1-c(1-t)}$$

$y$ , es el coeficiente de eficacia de la flexibilidad automática; muestra los efectos moderadores que pueden ejercer las variaciones inducidas de los ingresos fiscales. Si  $y = 0$ , no hay flexibilidad automática; si  $y = 1$ , la flexibilidad automática es perfecta y la renta total permanecerá inalterada, pero  $y$  no podrá ser igual a la unidad en tanto que  $c < 1$ , lo cual quiere decir que mientras la propensión marginal al consumo sea menor que la unidad, la flexibilidad automática sólo, no podrá mantener estable la renta.

La conclusión que puede extraerse del análisis realizado, es que el concepto de estabilizadores automáticos es lo suficientemente conciso y delimitado como para determinar inequívocamente los cambios presupuestarios automáticos.

Con base en este razonamiento, Musgrave - calcula, según el procedimiento expuesto - anteriormente, los efectos automáticos del



presupuesto. Una vez determinados los efectos automáticos de un cambio presupuestario, los efectos de las variaciones discrecionales introducidas en el presupuesto, podrían derivarse fácilmente, calculando los efectos totales de la variación presupuestaria y restando los efectos automáticos de los efectos totales.

Sin embargo la proposición que sirve de base al razonamiento de Musgrave, no parece ser totalmente cierta. La mayor parte de los autores afirman (y a esta postura nos suscribimos) que no todo cambio automático tiene su origen en el funcionamiento de los estabilizadores automáticos (recordemos que el aumento de los gastos públicos, como consecuencia de un incremento en los precios de mercado, se califica generalmente de cambio automático y lo mismo ocurre, aunque no de forma tan general, con los aumentos de gastos públicos que tienen su origen en un incremento de salarios de los funcionarios). Tratar este tipo de variaciones presupuestarias, como cambios discrecionales, no parece adecuado, puesto que su origen no es una actuación intencional del sector público.

Por esta razón y ante las dificultades que se plantean al delimitar con exactitud los cambios automáticos del presupuesto, el procedimiento propuesto por Bent Hansen y que consiste en aislar directamente los cambios discrecionales, es mas ampliamente aceptado por la doctrina.

El procedimiento de Bent Hansen consiste en calcular los efectos totales y discrecionales de un cambio presupuestario y calcular los efectos automáticos como diferencia entre estas dos magnitudes.

No cabe duda de que este sistema tiene algunos defectos. Los supuestos sobre qué cambios presupuestarios se consideran automáticos, pueden no ser absolutamente correctos y existen errores al considerar un multiplicador estable. Sin embargo, una opinión autorizada (79) afirma que solo un modelo del tipo de Bent Hansen puede responder conjuntamente a los principios básicos que ha de cumplir una "medida coyuntural" del impacto de la política fiscal.

---

(79) Soergen LOTZ: Techniques of Measuring....  
op. cit. pg. 3.

### 2.3.2. La utilización de cambios discrecionales ponderados

Es opinión generalizada la conveniencia e importancia de contar con una medida clara del impacto de la Política Fiscal discrecional sobre la actividad económica - que permita emitir juicios correctos acerca de la actuación coyuntural intencional del presupuesto.

Dos aportaciones son fundamentales en este campo: La elaborada por el Ministerio de Hacienda de Holanda, denominada Impulso Presupuestario, y la desarrollada en - Estados Unidos, de la que trataremos en - este capítulo, solo referida a sus aspectos cíclicos: El Superávit de Pleno Empleo.

#### 2.3.2.1. La medida del Impulso Presupuestario

El cálculo del "impulso económico" proporcionará una idea sobre el efecto que el presupuesto tendrá sobre el volumen de la demanda efectiva en la economía - (80). El impulso presupuestario se determina computando las variaciones anuales discrecionales en los gastos públicos, los cambios en la recaudación total (por ingresos impositivos y no impositivos) habidos en el año que se esté considerando, por causa de decisiones políticas que originen cambios en el sistema fiscal y el efecto de la progresividad impositiva.

Hablamos de variaciones discrecionales en los gastos públicos porque el cambio total en el volumen de los gastos del Gobierno del año actual al precedente, no es el que se toma como base de cálculo del impulso presupuestario. Los incrementos del nivel de precios y salarios, así como el crecimiento de la población,

---

(80) Trad. literal de The Netherlands Budget Memorandum, Government Printing and Publishing Office, The Hague, 1969, pg. 36.

cuyos efectos serían los de elevar la cifra de empleos sin suponer un aumento - real de la participación del sector público en la economía, son considerados - como automáticos, en nuestra terminología, y deducidos del cambio total en el Gasto público, a efectos del cómputo del impulso presupuestario. Dichas correcciones se efectúan en el presupuesto holandés mediante ajustes calculados según el porcentaje estimado de elevación del nivel de salarios o mediante partidas de reserva como por ejemplo la de 85 millones que el presupuesto de 1969 establece en previsión de aumentos de precios, que pueden ocasionarse por la introducción - de nuevos impuestos indirectos.

Una vez realizadas estas correcciones, - aún es necesario introducir algunas - otras antes de encontrar la cifra absoluta de variación del Gasto Público, relevante para el cálculo del Impulso presupuestario. Estas últimas correcciones - se efectúan para aquellos conceptos de - gasto que afectan muy "ligeramente" (calificativo empleado por el Memorandum - presupuestario holandés de 1969, anexo 2) y que deben ser despreciadas cuando se atiende solo al crecimiento total del Gasto público, como por ejemplo, transacg

ciones con el Fondo Monetario Internacional, redención de deuda pública, algunas transacciones de capital, gastos de inversión realizados en virtud del Acta de Segunda enseñanza, etc. (81).

En resumen, podemos decir respecto al -  
cómputo del impulso presupuestario:

a) Que el primer elemento que se considera es el volumen del Gasto Público dis  
crecional incrementado en el año en curso respecto al del año anterior, exceptuadas las variaciones en algunos gastos definidos como no relevantes por el Ministerio de Hacienda, excepción que empa  
ña de algún modo la pureza conceptual de la caracterización como discrecional de este primer elemento. Dicho volumen pue  
de utilizarse en magnitudes absolutas, o como porcentaje del Gasto Público del -  
año precedente.

b) El segundo elemento en que se basa el cálculo del impulso presupuestario, con-

---

(81) Pueden consultarse para conocer como se realizan estas deducciones, los cuadros 4-2, 4-3, 1º del anexo 2, del Memorandum presupuestario holandés de 1969, anteriormente -  
citado.

26.

siste en el incremento discrecional de los ingresos públicos experimentado en el año considerado respecto del anterior. Deduciendo este incremento absoluto o porcentual (% del gasto público del año precedente) en los ingresos, de las magnitudes homogéneas de variación de los gastos públicos ya mencionados, se obtienen los cambios presupuestarios debidos a decisiones políticas. Para obtener la cifra expresiva del efecto estimulante del presupuesto sobre la economía (Impulso Presupuestario), será necesaria la referencia a un tercer elemento: el efecto de la progresividad tributaria.

El segundo elemento del que hablamos -incremento discrecional de los ingresos públicos-, es un elemento complejo que está constituido por el incremento neto de la recaudación impositiva originada por cambios introducidos en el sistema fiscal y por el aumento en los ingresos no impositivos recaudados en el año considerado.

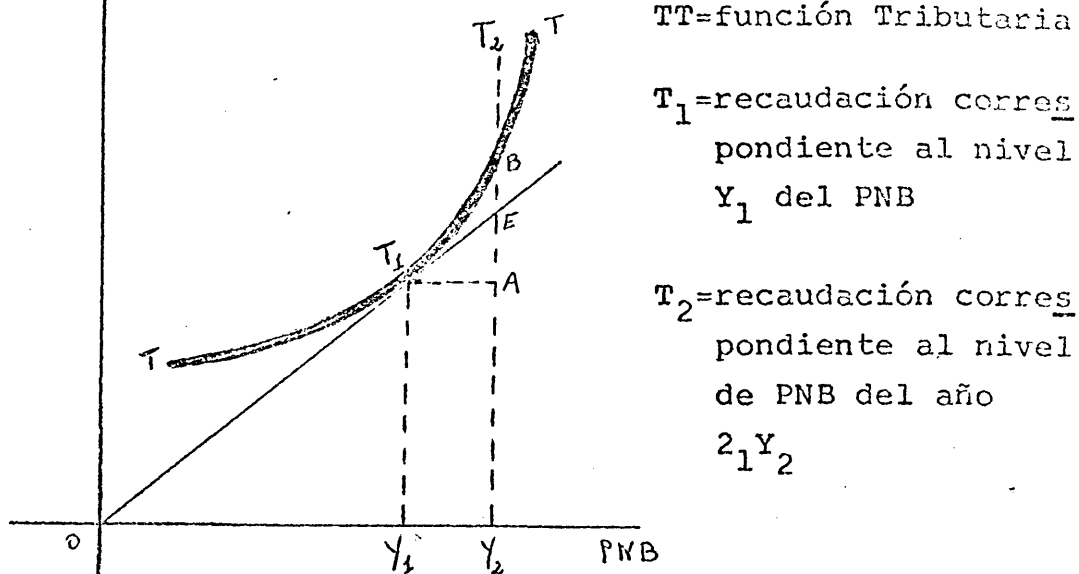
Los cambios en el sistema fiscal que el Ministerio de Hacienda de Holanda considera relevantes son, tanto los cambios en los tipos impositivos, como las modi

ficaciones en el procedimiento de declaración de bases imponibles del impuesto personal y las variaciones en el sistema de gestión recaudadora de los tributos. A partir de 1972, a los incrementos que experimenta la recaudación, se les aplica un factor corrector de la inflación, semejante al establecido sobre los gastos públicos, para evitar desajustes entre magnitudes monetarias y reales.

c) Cuando un Sistema Tributario es progresivo, la elasticidad de la recaudación pública de recursos respecto al PNB es mayor que la unidad; es decir, el volumen de ingresos obtenidos por el sector público, se incrementa en una cantidad mas que proporcional al incremento de la base imponible, creciente con el PNB, en contacto con la estructura progresiva de los tipos de gravamen.

Los aumentos en la recaudación que tengan su origen en el crecimiento del PNB y como causa la progresividad del Sistema Tributario han de calificarse de automáticos y deben excluirse del cómputo de los efectos de las medidas discrecionales. El siguiente gráfico podrá aclarar intuitivamente la idea expuesta.





Tomado de V.VALLE: La medición de los efectos económicos del Presupuesto. Hacienda Pública Española nº 14, pg. 76.

Si el incremento en la recaudación entre dos años consecutivos es  $AT_2$ , esta magnitud puede componerse en tres elementos: AE que sería la parte del aumento recaudatorio total que se habría obtenido si la función tributaria tuviera una elasticidad igual a la unidad (OE), correspondiente a un Sistema Tributario proporcional con tipos constantes.

EB que sería el aumento de la recaudación atribuible a la progresividad de la estructura tributaria.

$BT_2$  que representaría el efecto que sobre la recaudación total tienen los cambios - discrecionales en material impositiva.

$$AT_2 = AE + EB + BT_2$$

$$\text{cambio automático} = AB = AE + EB$$

$$\text{cambio discrecional} = BT_2$$

A medida que el PNB crezca, desplazándose Y hacia la derecha en el gráfico anterior una porción cada vez mayor del aumento - recaudatorio que se obtenga, será adscribibible a la progresión (EB será cada vez mayor) y para iguales incrementos en la recaudación, menor será la magnitud que cuantifica el componente discrecional de dicho aumento total ( $BT_2$ ).

Por tanto, una medida que pretenda determinar el efecto estimulante del presupuuesto sobre la economía y que se construya en base a los cambios discrecionales en ingresos y gastos públicos, sobre valorará excesivamente el efecto expansivivo de la política fiscal si no considera los efectos restrictivos que la progresividad del Sistema Tributario ejerce sobre la renta disponible para el gasto.

Esta es la razón por la cual el Ministerio de Hacienda de Holanda (país que cuenta con una estructura progresiva en su Sistema Tributario), al construir la figura del Impulso Presupuestario deduzca los ingresos atribuibles a la progresividad de la estructura tributaria, del saldo resultante de restar el incremento discrecional en los gastos públicos, el aumento de ingresos producto de decisiones políticas.

El siguiente cuadro puede resultar aclaratorio respecto al cálculo del Impulso Presupuestario:

	1967	1968	1969	1967	1968	1969
	millones			como porcentaje del gasto del año anterior		
Incremento en el gasto	2,430	2,760	1,740	13,4	13,4	7,5
Incremento en los impuestos	380	40	250	2,1	0,2	1,1
Cambio en el equilibrio presupuestario - debido a decisiones políticas	2,050	2,720	1,480	11,3	13,2	6,4
Mayores ingresos gracias a la progresión	310	230	150	1,7	1,1	0,6
Ingresos extraordinarios derivados de una aceleración en las bases tributarias provisionales de carácter suplementario.	200	-200	-	1,1	-1,0	-
Estímulo neto	1,540	2,690	1,340	8,5	13,1	5,8

Tomado del anexo 2 de The Netherlands budget memorandum 1969

Podríamos decir, como resumen, que la -  
magnitud de ingresos públicos relevante  
para el cálculo del impulso presupuesta-  
rio, se halla deduciendo de la totalidad  
de recursos obtenidos, aquella porción -  
de aumento recaudatorio que se habría -  
producido si la elasticidad de la fun-  
ción tributaria hubiera sido la unidad.

La justificación del especial tratamien-  
to de los ingresos públicos al construir  
la medida Impulso Presupuestario, en ba-  
se a la valoración correcta del efecto -  
estimulante real del presupuesto sobre -  
la economía es válida, no siéndolo, a mi  
entender, la que mantiene el Ministerio  
de Finanzas holandés, quizás en orden a  
la defensa del Impulso Presupuestario co-  
mo medida conceptualmente pura de los -  
efectos de los cambios discrecionales de  
política fiscal.

Se afirma por parte de dicho organismo -  
administrativo, que el crecimiento de -  
los impuestos en forma más que proporcio-  
nal (por encima de la línea OE de la fi-  
gura anterior) debe ser considerada como  
discrecional, a pesar de la permanencia  
de los tipos impositivos, ya que implica  
el permiso tácito del Gobierno de aumen-

103.  
tar la presión fiscal. En este punto, el Ministerio de Finanzas se adhiere a la corriente doctrinal que suscribe el adagio de Samuelson de que no tomar decisiones - políticas es ya una decisión política.

Aunque no exista acuerdo respecto a la calificación de los efectos de la progresividad como automáticos o como discrecionales, lo que parece fuera de dudas es que el Impulso Presupuestario depende del PNB al ser el efecto de la progresión una función del PNB y que, por medio de esta relación funcional, se introduce un elemento que empaña la pureza conceptual del Impulso presupuestario como medida de cambios discrecionales de política fiscal - (82).

La variación del Impulso Presupuestario - de un año a otro, tomando magnitudes absolutas, se usa como indicador del sentido de la política fiscal -un aumento del impulso señala una política fiscal expansiva, y un descenso de esta cifra respecto

---

(82) Este punto de vista es mantenido por Burger HENDRIK: Possible Concepts for Better Planning and Evaluating Fiscal Policy; Experiences in the Netherlands en Fiscal Policy and Demand Management, JCB MOHR, Tubingen 1973, pg. 217.

al año anterior indica una política fiscal restrictiva - y la comparación de su volumen relativo -porcentaje del gasto - público del año anterior- con la tasa de crecimiento del PNB califica al presupuesto como neutral (cuando la relación por cociente entre ambos elementos es igual a la unidad), como expansivo, o como restrictivo (cuando dicha relación es mayor que 1 o menor que 1 respectivamente).

### Consideraciones finales

El Impulso Presupuestario se concibe por los expertos en materia presupuestaria - del Ministerio de Hacienda Holandés, como una medida de los efectos discrecionales de la política fiscal.

Cuando los gastos discrecionales realizados en un período, sobrepasan los aumentos discrecionales en la recaudación tributaria, el Impulso Presupuestario es positivo y la política fiscal expansiva a corto plazo.

Si el Impulso Presupuestario en volumen absoluto es negativo, la política fiscal habrá sido restrictiva a corto plazo y si aquél es igual a cero, los efectos cí clicos expansivos de los gastos públicos se habrán compensado exactamente con los efectos restrictivos de los aumentos recaudatorios discrecionales.

Sin embargo, los efectos a corto plazo - adquieren solo una importancia relativa - o de segundo orden, dentro del contexto de la política fiscal Holandesa. El Ministerio de Hacienda de este país concede prioridad a los efectos a medio plazo de la política fiscal y con respecto a - este mas amplio horizonte temporal evalúa el carácter expansivo, restrictivo o neutro de la política fiscal. Por esta razón los volúmenes absolutos del Impulso Presupuestario tienen solamente una - significación limitada.

Para poder enjuiciar el grado y magnitud de la colaboración de la política fiscal o la estabilidad a medio plazo de la actividad económica, no basta conocer la - relación entre los volúmenes absolutos - de las cifras del Impulso Presupuestario entre dos años consecutivos. Este proceso



dimiento servirá para conocer la dirección de la política fiscal, pero no para determinar si esa dirección es adecuada a la consecución de los objetivos de medio plazo.

Para conocer la adecuación de la política fiscal de un año determinado a los objetivos de medio plazo, es necesario poner en contacto el Impulso Presupuestario con la tasa de crecimiento a medio plazo del PNB, lo cual obliga a manejar una cifra relativa y no absoluta de Impulso Presupuestario.

Dicha cifra relativa se halla dividiendo el Impulso Presupuestario absoluto por el volumen del gasto público del año anterior y el resultado de este cociente se compara con la tasa de crecimiento a medio plazo del PNB.

Si la cifra relativa de Impulso Presupuestario es igual a la tasa de crecimiento a medio plazo del PNB, la política fiscal habrá sido neutral, si es mayor habrá sido expansiva y si es menor, el presupuesto habrá ejercido una acción contractiva sobre la actividad económica.

Nos resta decir, por último, que el Impulso Presupuestario se calcula sobre - datos de un presupuesto elaborado sobre bases de caja y que no está ponderado.

110.

2.3.2.2. El Superávit Presupuestario de Pleno Empleo como medida cíclica.

Se desarrolla el concepto de Superávit de Pleno Empleo para remediar los defectos básicos de la utilización del Saldo presupuestario actual como indicador de la dirección y magnitud de la Política Fiscal. Así Solomon, en un artículo ya clásico sobre este tema (83), argumenta en contra del superávit o déficit realizados que, por los muchos efectos que el presupuesto ejerce sobre la economía, el saldo presupuestario puede ocultar su verdadera naturaleza y dar una impresión errónea sobre el efecto expansivo o restrictivo de un presupuesto dado: "por ejemplo, si un presupuesto altamente restrictivo origina una baja en el Producto Nacional Bruto, la recaudación tributaria caerá y los resultados del presupuesto realizado mostrarán solamente un pequeño superávit, que es incapaz de medir el impacto totalmente deflacionista del presupuesto. De manera semejante, un presupuesto inflacionista puede, en su realización, mostrar un déficit relativamente pequeño, porque el aumento inflacionista en las rentas monetarias origina una mayor recaudación tributaria".

---

(83) Robert SOLOMON: A note on the Full Employment Budget Surplus, Review of Economics and Statistics, Febrero 1964, trad. en: Presupuesto: Efectos Económicos. Instituto de Estudios Fiscales nº 16, Madrid 1972, pg. 249 a 259.

Las variaciones del saldo presupuestario realizado no permiten afirmar nada acerca del efecto del Presupuesto sobre la demanda efectiva de mercado porque no distingue entre cambios automáticos y cambios discrecionales. La disminución del superávit realizado (o incluso su transformación en el déficit) que suponga un aumento relativo (o absoluto) del volumen del Gasto público sobre la cifra recaudada en concepto de ingresos, tenderá a aumentar la demanda sólo cuando aquella variación tenga su origen en un incremento discrecional de los gastos o en una medida política concreta que suponga un descenso de la recaudación tributaria y no cuando aquella variación sea inducida por una recesión en la que los gastos varían en sentido inverso y los ingresos positivamente con el PNB.

Al ser el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo una medida de cambios discrecionales, las variaciones del superávit permitirán deducir conclusiones sobre el efecto del Presupuesto sobre la demanda agregada menos equívocas que las que se derivaban de la consideración del saldo presupuestario realizado, ya que una reducción en el superávit de pleno empleo reflejará solamente aumentos discrecionales de los gastos públicos y reducciones en los ingresos por modificación de la legislación tributaria.

Esta medida de cambios discrecionales, se calcula por referencia a una base hipotética: la Renta de pleno empleo porque, según el criterio de Cary Brown, por ejemplo, aquél nivel de renta es el más conveniente entre todos para realizar comparaciones entre los efectos -económicos de diferentes programas presupuestarios (84).

El Superávit Presupuestario de Pleno Empleo, al no ser afectado por las fluctuaciones de -la actividad económica por calcularse sobre -bases relacionadas con la tendencia de crecimiento potencial de la economía y al no incluir en su cómputo las fluctuaciones automáticas de la demanda privada, constituye un -buen indicador de los programas de ingresos y gastos públicos que conviene adoptar y, en suma, en opinión de Okun y Teeters (85), una -adecuada guía para la Política Fiscal.

Si bien el nacimiento del concepto de Superávit Presupuestario de Pleno Empleo, se relaciona habitualmente con el informe anual del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de Estados Unidos de Enero de 1962 (86), por-

---

(84) Cary BROWN: Fiscal Policy... American Economic -Review, 1956 pg. 862.

(85) Arthur M. OKUN and Nancy H. TEETERS: The Full Employment Surplus Revisited, Brookings Papers on Economic Activity nº 1, 1970 pg. 78.

(86) Economic Report of the President, Enero 1962. -Government Printing Office. Washington 1962, -pg. 78-82 trad en Hacienda Pública Española nº 14 pg. 306-311.

que en él se presenta, por primera vez, una clara exposición de esta técnica de medición, su modo de cálculo y sus funciones, es necesario mencionar algunos antecedentes que demuestran que, ya anteriormente, estaba delimitándose esta figura conceptual; así, pueden citarse la proposición hecha en 1947 por el Comité para el Desarrollo Económico USA, de que el presupuesto se elabore "para producir un moderado superávit en el nivel de Renta de pleno empleo" (87); pueden citarse igualmente a este mismo respecto, el artículo de William H. White que en 1951 propone efectuar determinados ajustes en el cómputo de los superávits y/o déficits, antes de afirmar que el presupuesto produce efectos inflacionistas o deflacionistas (88); y el examen de la actuación fiscal sobre la actividad económica en la década de 1930 realizado por Cary Brown (89), que aplica el concepto de Superávit Presupuestario de Pleno Empleo al análisis histórico, demostrando que los déficits del presupuesto eran resultado más de la estabilización automática, que de una acción política estimulante.

---

(87) Committee for Economic Development, Taxes and the Budget; A program for Prosperity in a Free Economy; CED, November 1947 pg. 22-25.

(88) William H. WHITE, Measuring the Inflationary significance of a Government Budget IMF, staff Papers, 1 abril 1951 pg. 355-379.

(89) Cary BROWN, op. cit.

114.  
Como antecedentes mas próximos pueden mencionarse los estudios de David Lusher, James Knowles, Herbert Stein y Charles Schultze que aplican el concepto de Superávit Presupuestario de Pleno Empleo al análisis de la atonía de la actividad económica en 1960 y comienzos de 1961 (90), concluyendo que la política fiscal había sido muchos mas restrictiva que lo que podía deducirse del análisis de la contabilidad del Presupuesto Federal.

El concepto de Superávit Presupuestario de Pleno Empleo, desde su nacimiento hasta el momento presente, ha jugado un papel importante en la política fiscal estabilizadora, tanto en su aspecto cíclico -indicador de los cambios de la política fiscal, etc.- como en su vertiente de largo plazo -patrón de la política fiscal, criterio para adoptar una determinada política monetaria, etc.- En este momento nos referiremos exclusivamente a la aportación que supone el concepto para la vertiente cíclica de la política fiscal estabilizadora.

- 
- (90) David W. LUSHER, Some Key Economic Variables in the 1960; en S.A. STOCKFISH, Planning and Forecasting in the Defense Industries, Wadsworth 1962 - pg. 33-50; James W. KNOWLES, Staff Memorandum on the Relationship of the Federal Budget to Unemployment and to Economic Growth en 1961 Joint Economic Report, Report of the January 1961 Economic Report of the President H. Rept. 328, 87 Cong 1. sess (1961) pg. 119-125; Statement by Herbert STEIN and following discussion, January 1961 Economic Report of the President and the Economic Situation and Outlook, Hearings before the Joint Economic Committee, 87. Cong. 1 sess (1961) pg. 209-225; Statement by Charles L. SCHULTZE and following discussion Current Economic Situation and Shortrun Outlook, Hearings before the Joint Economic Committee 86 Cong. 2 Sess (1961) pg. 114-139.

Cálculo del Superávit Presupuestario de Pleno Empleo.

El superávit presupuestario de pleno empleo - se define algebráicamente como la diferencia entre gastos públicos e ingresos impositivos al nivel de la Renta Nacional de pleno empleo.

La base de cálculo de las cifras de ingresos y gastos públicos, es aquél nivel de producto real igual al producto potencial que, a su vez, es aquél volumen de producción que se alcanzaría con una tasa de desempleo del 4% de los recursos totales.

El Producto Nacional Bruto potencial es estimado en términos reales y para transformar esta cifra en valores corrientes, se utiliza un deflactor de precios que coincide con la tasa actual de inflación.

Los Ingresos Públicos son una función del PNB potencial en términos corrientes y de la legislación impositiva aplicable en el período actual, y los Gastos de pleno empleo se estiman ajustando las diferencias entre subsidios de desempleo que se satisfacen en el momento actual y los que se producirían si la fuerza de trabajo estuviera empleada en un 96% del total.

La diferencia entre el Superávit Presupuestario de pleno Empleo así calculado y el supe-



rávit actual (saldo presupuestario corriente positivo) para un período concreto, mide la estabilización automática del Sistema Fiscal; es decir, el impacto que sobre los ingresos impositivos y los subsidios de desempleo resulta de las diferencias entre el nivel de Renta efectivamente alcanzado y el nivel de Renta de pleno empleo, para un programa presupuestario dado.

Analicemos esta idea basándonos en la clara exposición que de ella hace el informe del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de Estados Unidos de 1962 (91).

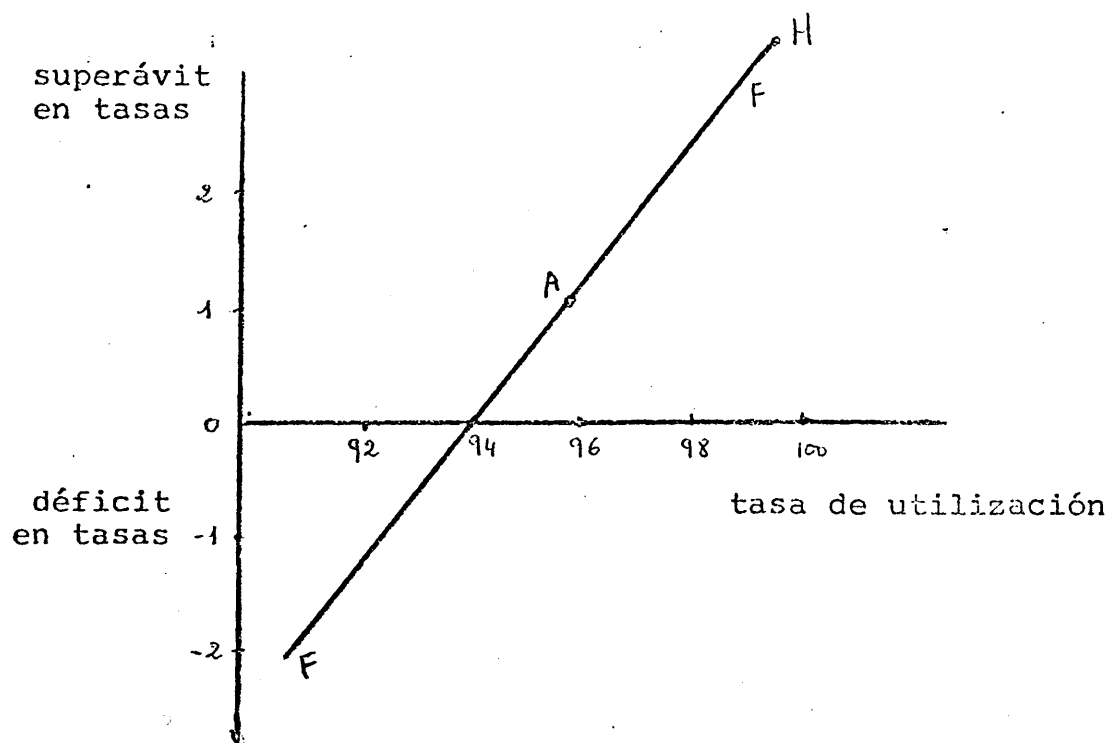
Cada programa presupuestario fija los tipos de gravamen y los programas de gastos. Los ingresos obtenidos en la actualidad por la mayor parte de los impuestos y ciertos gastos actuales, como los subsidios de desempleo, varían automáticamente con la actividad económica. Por ello, existe una escala completa de posibles superávits o déficits - asociados a un plan presupuestario dado; y el concreto superávit o déficit realizado de hecho, dependerá del nivel de la actividad económica.

Representando en el eje de abscisas de la figura (3) el PNB actual como porcentaje del PNB

---

(91) Economic Report of the President... op. cit.

potencial (tasa de utilización de los recursos) y en ordenadas superávits y déficits - también como porcentajes del PNB potencial.



(Fig. 3)

Y representando la línea FF un cálculo del - superávit o déficit presupuestario que se hubiera alcanzado en varios niveles de la actividad económica, dados los programas de gastos y tipos de gravamen del año que consideramos, un nivel de PNB real del 94% del PNB potencial arrojará un saldo igual a cero (la recaudación es idéntica a los gastos), tasas de utilización superiores al 94% arrojarán -

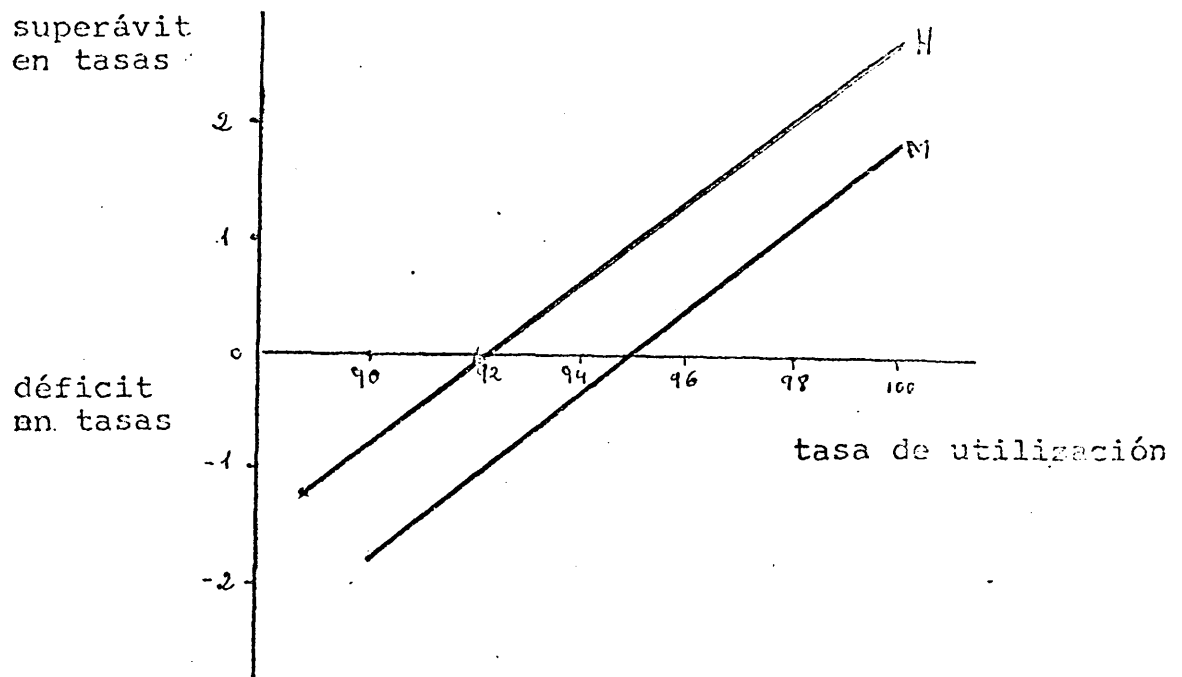
superávits crecientes, y tasas inferiores al 94% producirán déficits que aumentarán a medida que disminuya el nivel de la actividad económica.

Si en la (Fig. 3) el punto A representa la situación actual y H el superávit presupuestario de pleno empleo, la variación a lo largo de la misma función presupuestaria será debida únicamente a la flexibilidad automática del presupuesto (92) y su diferencia constituirá una medida de la estabilización automática del Sistema Fiscal.

Los cambios que se produzcan en el superávit Presupuestario de pleno empleo de uno a otro período del tiempo miden los efectos discretionales de la política fiscal y se traducen gráficamente en desplazamientos de la función presupuestaria. (Fig. 4).

---

(92) Para un análisis mas profundo de este concepto, conviene consultar el artículo de Richard A. MUSGRAVE y M.H. MILLER: La flexibilidad automática publicada en The American Economic Review. 1948 y reproducido en castellano en SMITHIES y BUTTERS: Lecturas sobre Política Fiscal, Revista de Occidente, Madrid 1959, pg. 477 a 486.



(Fig. 4)

El cambio del Superávit Presupuestario de un período a otro es igual:

- al incremento de los ingresos impositivos que se produce como consecuencia del crecimiento de la actividad económica a lo largo de su tendencia potencial manteniéndose invariables tipos impositivos y bases tributarias.
- mas el valor, a precios corrientes, de las variaciones de los ingresos públicos de pleno empleo que se produzcan como consecuencia de la introducción de cambios en los tipos impositivos llevados a cabo en dicho intervalo de tiempo.

120.

- menos el incremento en los gastos públicos una vez ajustadas las compensaciones por desempleo.

Un aumento de superávit de pleno empleo sólo puede ser el resultado de una política discrecional que consiste en incrementar los tipos impositivos o en reducir los gastos públicos y asimismo un menor superávit de pleno empleo entre los dos periodos considerados habrá sido provocado, exclusivamente, - por una variación discrecional introducida - en el programa presupuestario y consistente en un aumento de la cifra de gastos públicos o en una variación a la baja de los tipos impositivos.

El hecho de que las variaciones en el superávit presupuestario de pleno empleo sean independientes de las fluctuaciones en el nivel de actividad económica, es la razón que sirve de apoyo para afirmar que esta medida es un buen indicador de la dirección expansiva o contractiva de la Política Fiscal y asimismo, la que permite superar las aparentes contradicciones que plantea el hecho de que, para un mismo periodo de tiempo, el saldo presupuestario corriente y el superávit presupuestario de pleno empleo, tengan signos distintos.

Profundicemos algo más sobre estas dos últimas consideraciones:

Es obvio que cada programa fiscal, que contenga unas consignaciones específicas para cada tipo de gastos y una determinada estructura de tipos impositivos, arrojará una única cifra de superávit presupuestario de pleno empleo si el procedimiento utilizado para su cálculo es el expuesto anteriormente. Parece también innecesario repetir que las variaciones que se introduzcan en la estructura de tipos impositivos o en los volúmenes de gastos del primer programa, por pequeños que sean, serán constitutivas de un nuevo programa presupuestario y por lo tanto de una función distinta de la anterior (ver Fig. 3), que arrojará junto a cada uno de los saldos presupuestarios corrientes, según el nivel de la actividad económica, una cifra que exprese el volumen del superávit presupuestario de pleno empleo.

El resultado de la comparación de los superávits correspondientes a dos funciones presupuestarias distintas, a un mismo nivel de actividad económica -el nivel de Renta de pleno empleo-, ignora las fluctuaciones del Sistema, las reacciones automáticas, los saldos presupuestarios actuales y, por lo tanto, las variaciones a lo largo de las líneas presupuestarias y se concreta únicamente en los efectos de las variaciones discrecionales que han supuesto la constitución de la nueva función presupuestaria que se diferencia de la función inicial, en el volumen calculado del su-

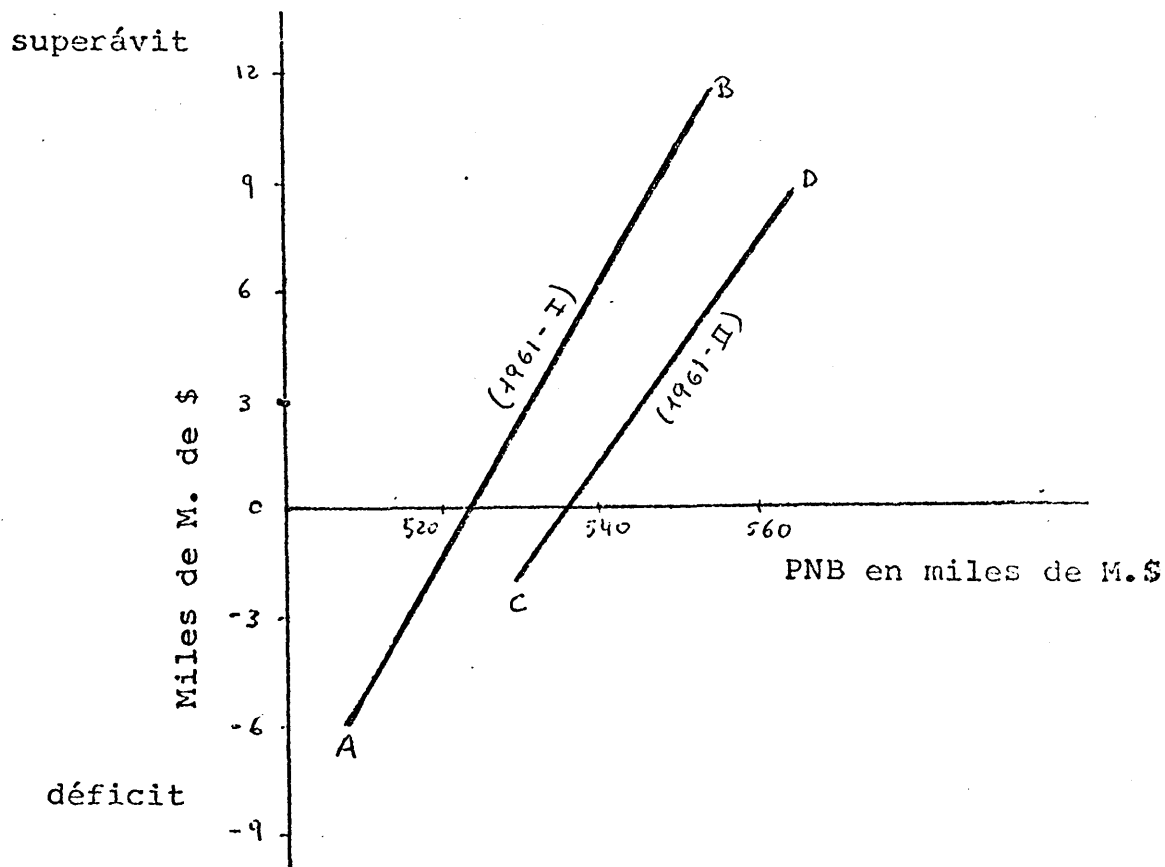
perávit presupuestario de pleno empleo.

Las diferencias entre los superávits presupuestarios de pleno empleo de los dos programas de gastos e ingresos públicos, indicarán el sentido en que actúa la política fiscal; si los superávits son iguales, la política fiscal será neutral; si el superávit del segundo programa es mayor que el que resulta del primero, la política fiscal será contractiva y si lo inverso es lo que se deduce de la comparación (un superávit menor), la política fiscal habrá sido expansiva.

Avanzando en esta línea, podemos incluso llegar a cuantificar los efectos de la política fiscal sobre la demanda agregada de la economía y a establecer predicciones sobre política fiscal e inflación, pero es preferible dejar estos temas para un momento posterior y analizar seguidamente el papel que el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo cumple respecto a la interpretación de antiguos errores fiscales. Seguiremos en este punto a Solomon (93) tomando como ejemplo los programas presupuestarios de Estados Unidos, del primero y segundo semestre del año 1961.

---

(93) Robert SOLOMON: A Note on the Full Employment Budget Surplus, op. cit.



(Fig. 5)

El cambio presupuestario que tuvo lugar entre el primer y segundo semestre de 1961 y que se reflejó en el desplazamiento de la función presupuestaria desde AB hasta CD, - consistió en un aumento discrecional de los gastos públicos de unos 4,5 miles de millones de dólares, sin existir una alteración significativa en los tipos impositivos.



El saldo presupuestario corriente o realizado se movió hacia el superávit -el déficit pasó desde casi 6 mil millones a ser de sólo 2 mil millones de dólares- hecho que parecía indicar que el presupuesto del segundo semestre de 1961 era mas restrictivo que el anterior; (en la fig. 5, el déficit disminuyó desde A hasta C).

Sin embargo, de la comparación de los Superávits presupuestarios que arrojan ambos programas en el nivel de pleno empleo (B y D), se deduce que la política fiscal discrecional se volvió mas expansiva, al disminuir el superávit en cerca de 2 mil millones de dólares, - tal como se deduce de la figura (5).

La segunda conclusión -la política fiscal fue expansiva- es la correcta, siendo erróneo lo que se deriva de la comparación de los saldos presupuestarios realizados, como se expone seguidamente:

El razonamiento utilizado para llegar a esta conclusión es muy simple: El rápido aumento que se produjo como consecuencia de la inyección de 4,5 milés de dólares más, en concepto de gastos públicos, generó unos ingresos impositivos adicionales de unos 6 mil millones de dólares que disminuyeron el déficit - realizado en la cuantía anteriormente indicada (desplazamiento de A a C), pero que representan simplemente la normal absorción del -

sistema impositivo en la renta aumentada. Sin embargo, el incremento de la recaudación impositiva calculado a nivel de pleno empleo, fue menor que el incremento discrecional de los gastos, lo que produjo el desplazamiento del Superávit presupuestario de pleno empleo desde B hasta D, en la cuantía de esa diferencia (unos 2 mil millones de excedente de gastos sobre ingresos), que indica que el exceso de la inversión privada sobre el ahorro privado necesario para obtener el pleno empleo de los recursos en la segunda mitad de 1961, fue menor que el requerido al final del primer semestre.

Que esta magnitud, el superávit de pleno empleo arrojado por una determinada estructura presupuestaria, sea la necesaria para conseguir la plena utilización de los recursos, pertenece a la esfera de la colaboración de este concepto al logro y mantenimiento del PNB potencial y por tanto será tratado mas adelante en el Capítulo 3º de este trabajo.

Sin embargo, el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo, concepto evidentemente superior al del Saldo realizado, no es una medida precisa del impacto presupuestario, porque está afectado de graves debilidades.

La gran variedad de problemas y defectos que afectan al concepto de Superávit Presupuestario de Pleno Empleo en su papel de técnica -

de medición de los efectos cíclicos de la política fiscal nos obliga a agruparlos siguiendo una determinada estructura que, reuniendo aspectos comunes, proporcione una visión sistemática de las debilidades del concepto inicial y de sus superaciones. A tal efecto hemos reunido bajo su epígrafe, los problemas que se plantean al efectuar el cálculo del Superávit Presupuestario de Pleno Empleo (epígrafe A), por ser todos ellos de carácter pragmático; hemos dedicado otro apartado a tratar una característica del concepto inicial de Superávit Presupuestario de Pleno Empleo: La ausencia de ponderación, por ser de naturaleza conceptual y por la importancia de la construcción teórica que de este planteamiento se deriva (epígrafe B), dedicando por último, el epígrafe C a examinar de qué manera las indicaciones que sobre la contribución de la política fiscal a la estabilidad cíclica se derivan del Superávit Presupuestario del Pleno Empleo, pueden ser inexactas como consecuencia de las variaciones en la pendiente de las funciones presupuestarias.

#### A.- Problemas que plantea su cálculo

1.- Mencionemos algunos problemas contables:

El Superávit de Pleno Empleo se calcula en base al sector federal de la Contabilidad Nacional lo cuál es correcto por estar las cuentas de este sector armonizadas con el

sistema contable del resto de los sectores - de la economía, pero la introducción del sistema de presupuesto unificado en Estados Unidos que introduce diferencias en cuanto al - tratamiento conceptual del sector público, - perjudica a través de dos caminos al cálculo del Superávit.

En primer lugar, puesto que algunos ingresos y gastos del sector federal se calculan según el criterio de acumulación mientras que el presupuesto unificado se establece totalmente sobre bases de caja; y en segundo término, porque el sector federal excluye de su contabilidad toda actividad de préstamo que, sin embargo, resulta incluida en el presupuesto unificado (94).

2.- Los gastos de pleno empleo se calculan, como expusimos anteriormente, en base a los gastos actualmente realizados, ajustando estos sólo en función de los cambios en el subsidio de desempleo que resultarían si la fuerza de trabajo estuviera empleada en un 96% del total. Por tanto, únicamente se consideran automáticas las variaciones que in-

---

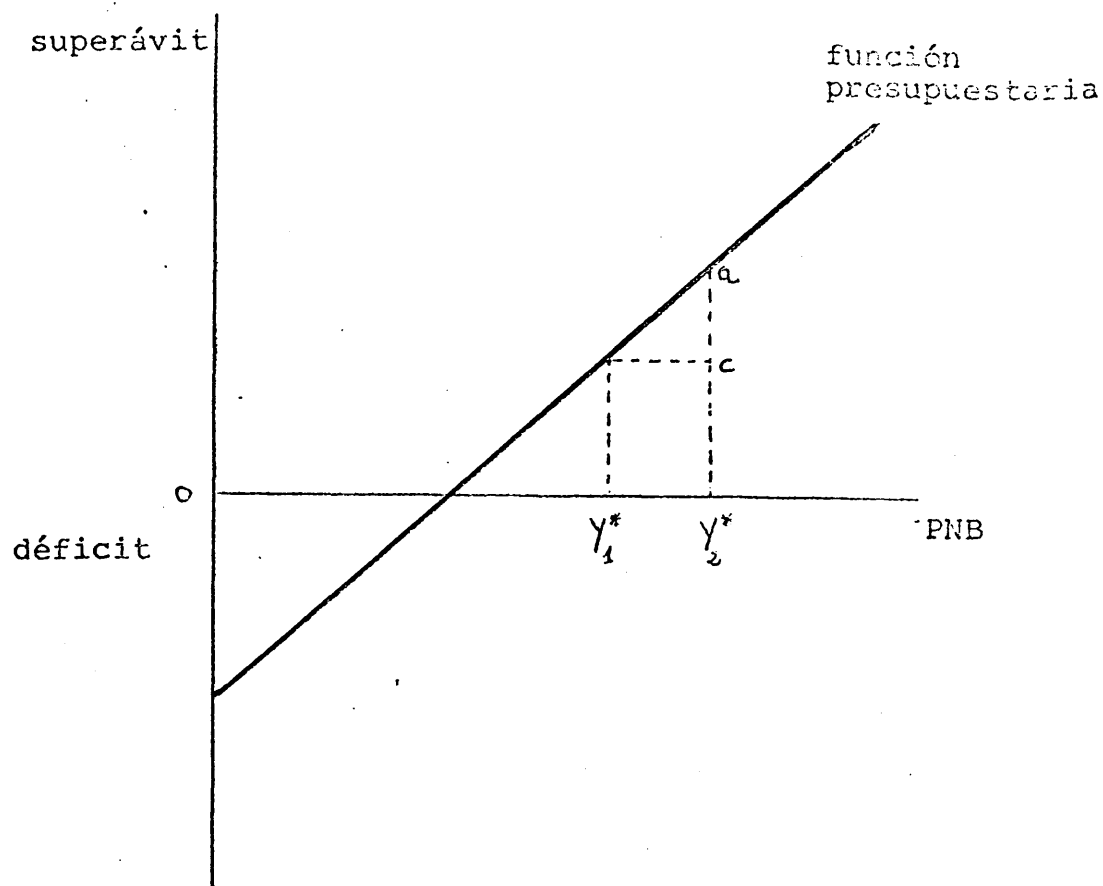
(94) Consideraciones de este tipo se han mencionado - ya en otra parte de este trabajo (epígrafe II-1); para profundizar en este aspecto, consultar W.H. BRANSON, H.B. JUNZ Y N.H. TEETERS: Measuring the Macroeconomics effects of Fiscal Policy in the United States, op. cit.

introduzca en el nivel de gasto público el cambio de las prestaciones por desempleo. Toda variación en los gastos públicos diferente de la producida por este concepto, será una variación discrecional. Puesto que es obvio - que, de hecho, existen muchos otros tipos de gastos público -prestaciones de la Seguridad Social, etc.- que varían según el nivel de actividad económica, se puede afirmar que existirá errores en el cómputo del gasto público discrecional y por lo tanto en el cálculo del volumen del Superávit presupuestario de pleno empleo.

3.- Puesto que el Superávit presupuestario - de Pleno Empleo es una función del PNB potencial, el cual crece en términos reales aproximadamente un 4% anual, lógicamente se produce con el paso del tiempo un aumento de la magnitud de esta medida, según el tamaño de la "rémora fiscal". Aún sin que se introduzcan cambios presupuestarios en dos años consecutivos, el superávit presupuestario de pleno empleo - será mayor el segundo año que el primero, lo cual indicaría que la política fiscal había sido restrictiva en el último período (95).

---

(95) Peter F.COLWELL and Nicholas A.LASH: Comparing fiscal indicators The Review of Economics and - Statistics, March 1973 pg. 322.



(Fig. 6)

En esta figura, donde existe solo una función presupuestaria y por tanto ninguna medida discrecional de política fiscal, el incremento del Superávit en  $ac$  al pasar del nivel de renta de pleno empleo  $Y_1$  al  $Y_2$ , se debe a la rémora fiscal.

La rémora fiscal consiste en el aumento tributario hipotético automático, asociado al crecimiento de la capacidad de la economía -

(96). Es necesario arbitrar algún procedimiento para neutralizar este incremento automático en los ingresos si pretendemos que la tasa de variación del superávit de pleno empleo constituya un indicador fiable para la política fiscal.

Si los precios son constantes y la renta real está aumentando, es sencillo calcular el incremento automático de los ingresos generados por ese aumento, en término reales, de la renta de uno a otro período, suponiendo que los ingresos son una función lineal de la renta.

$$(1) \quad T = T_0 + tY \quad \left. \begin{array}{l} T \\ Y \end{array} \right\} \text{ en términos reales}$$

Sin embargo, cuando no es estable el nivel de precios y la renta monetaria aumenta manteniéndose constante la renta real, que es lo característico de la inflación, la ecuación (1) es conveniente sustituirla por la siguiente:

$$(2) \quad T^m = -T_0^m + t(Y)(P)$$

que expresa en términos monetarios (superin-

---

(96) Definición de Joergen LOTZ: Techniques of Measuring... op. cit. pg. 15. A este concepto alude Walter W. HELLER con el nombre de absorción fiscal en New dimensions of Political Economy, Harvard University Press, Cambridge Massachussetts, trad. castellana en ed. Labor Barcelona 1968, - pg. 64 y 65.

dice m) el comportamiento de los impuestos - cuando los precios están cambiando (p. es el índice de precios).

La ecuación (2) implica que los impuestos, en términos monetarios, aumentan más que proporcionalmente con la renta monetaria y los precios, de lo cual se deduce, según Gramlich - (97), que los impuestos aumentan, en términos reales, cuando hay inflación.

En opinión del mismo autor, los impuestos son progresivos respecto del PNB, tanto si se trata de impuestos cuya tarifa sea progresiva - respecto a su base, como si la base impositiva es progresiva respecto a su renta monetaria.

Sin embargo, el comportamiento de los gastos públicos en un período inflacionista es diferente al de los ingresos. Generalmente el presupuesto fija los gastos en términos monetarios y, aunque se efectúe alguna previsión respecto a los incrementos de precios, los gastos en términos reales se reducen con la inflación.

---

(97) Edward M. GRAMLICH: Measures of the Agregate Demand Impact of the Federal Budget, ed. por Wilfred LEWIS en Budget Concepts for Economic Analysis, The Brookings Institution, Washington D.C. 1968 pg. 117.



Parece, por tanto, que gastos e ingresos se mueven en direcciones opuestas en un periodo de inflación, y si esto es así y no se tiene en cuenta, sería especialmente difícil definir correctamente el impacto de la política fiscal en aquellas circunstancias.

Desde que la Comisión sobre Conceptos Presupuestarios del Presidente de Estados Unidos se pronunció a favor en 1967, es general el acuerdo sobre la necesidad de aplicar algún ajuste a la inflación (98), pero no parece tan claro cuál sea específicamente más apropiado.

Recojamos, en primer lugar, el ajuste que propone Gramlich con las bases anteriormente expuestas, sobre el comportamiento de ingresos y gastos públicos en un período inflacionista (en términos reales, los - ingresos, al menos en cierta medida, - -aumentarán, mientras que los gastos tenderán a reducirse). Los gastos reales - habrían de incrementarse en el porcentaje de

---

(98) Una excepción a la regla general supone el punto de vista de Warren L. SMITH, que considera no conveniente efectuar ningún ajuste mientras no se concrete qué tasa de inflación es aceptable y cuál excesiva para mantener a la economía en su tendencia de crecimiento potencial, Wilfred, LEWIS, Budget Concepts, for Economic Analysis.... pg. 130.

la tasa de inflación no prevista por la política fiscal.

Si los precios han aumentado en  $100\lambda$ , siendo 100 el índice de precios del año tomado como base de referencia, y el Gobierno había previsto y tomando medidas para un incremento de precios de  $100\beta$ , los gastos en términos reales habrán de aumentar en  $100(\lambda - \beta)$  para evitar su reducción por causa de la inflación.

Así, por ejemplo, si el Gobierno ha gastado 100 unidades reales en un determinado período y desea seguir manteniendo ese volumen en el año próximo, si el nivel de precios se espera que ascienda en un 50%, presupuestará 150 unidades monetarias de gasto para el período siguiente. ( $\beta = 50\%$ ). Si los precios se doblan en vez de aumentar en el porcentaje previsto ( $\lambda = 100\%$ ), las 150 unidades monetarias se habrán convertido en 75 unidades reales y el presupuesto resultará 25 unidades más contractivo que el planeado. Puesto que esto ha ocurrido automáticamente ha de ser eliminado de impacto presupuestario discrecional.

Para calcular los ingresos reales de pleno empleo antes de la inflación, el volumen obtenido de ingresos reales una vez incrementados los precios, ha de ser multiplicado -

por el siguiente ratio:

$$\frac{\frac{-T_o^m}{P} + \frac{(Y)(P)}{P}}{\frac{-T_o^m}{P(1+\lambda)} + t \frac{(Y)(P)(1+\lambda)}{P(1+\lambda)}} = \frac{(-T_o^m + tYP)(1+\lambda)}{-T_o^m + tYP(1+\lambda)} = \frac{T_o^m(1+\lambda)}{T_o^m(1+\lambda) + T_o^m}$$

Las principales críticas que se han formulado al procedimiento propuesto por Gramlich para dotar a la medida del Superávit de pleno empleo de una significación puramente - discrecional, se encuentran en el tratamiento asimétrico de los ingresos y gastos públicos y en la simplicidad de las relaciones funcionales del modelo que utiliza para construir su ajuste para la inflación.

Cari Brown y Paul Taubman se manifiestan en contra del tratamiento diferente que Gramlich somete a ingresos y gastos públicos en términos reales (99), ya que algunos impuestos, como por ejemplo los que recaen sobre el tabaco, alcohol, gasolina, etc., descienden en términos reales cuando aumentan los precios y muchos programas de gastos están especificados en términos.reales (como por ejemplo la mayor parte de los gastos de defensa), siendo aproximadamente la mitad de las compras del sector público las presupuestadas en estos términos.

---

(99) Cary BROWN y Paul J.TAUBMAN: Comments to the Gramlich's Paper en Wilfred LEWIS: Budget Concepts... pg. 127-129 y 134-138 respectivamente.

El modelo que sirve a Gramlich para proponer el ajuste para la inflación, es bastante - simplista en opinión de Smith y Taubman; - según él, una expansión de la demanda incrementa el nivel de output sin aumentar los - precios cuando la expansión tiene lugar antes de que sea alcanzado el pleno empleo, - mientras que, por encima de dicho nivel, - los incrementos de la demanda causan aumentos en los precios sin expandir el output - real. Aunque esta proposición fuera cierta -que no lo es plenamente- sólo podría explicar el impacto de las acciones de Política fiscal sobre los precios vía nivel de empleo y no comprendería todos los otros posibles caminos de influencia sobre los precios de las acciones fiscales.

Además de estas dos críticas, que hemos mencionado como fundamentales a las hipótesis de comportamiento que más o menos expresamente se deducen del método propuesto por - Gramlich para neutralizar el efecto de la - inflación en el cálculo del superávit presupuestario de pleno empleo, conviene examinar una importante propuesta de mejora de - la fórmula que, aceptando los supuestos de comportamiento ya mencionados, pretende mejorar el ajuste:

La proposición se debe a Cary Brown (100) y consiste en sustituir el nivel de precios - del año actual ( $P=100$  en la fórmula de Gramlich) por el nivel esperado de los precios.

Aclaremos este punto con un ejemplo (101): - Imaginemos que el output real en el año cero es igual al potencial y asciende a 500 - billones de unidades de cuenta; los precios aumentan a una tasa normal anual de 2%; los ingresos son un 20% del PNB. El presupuesto actual está equilibrado y el superávit - de pleno empleo es, obviamente, igual a cero.

Consideramos el año uno: Supongamos que - los gastos ascienden a 106 billones de unidades de cuenta, los ingresos serán también de 106 billones, puesto que el output real continúa igualándose con el potencial y éste crece a un 4% anual, y los precios han - crecido en un 2%. El superávit de pleno empleo es, otra vez, igual a cero.

---

(100) Cary BROWN, Comments to the Gramlich's Paper, op. cit. pg. 129.

(101) El ejemplo está tomado de Arthur M. OKUN y Nancy H. TEETERS: The Full Employment.... pg. 191-92.

Supongamos que la demanda privada aumenta - en el año uno; el output real crece un 7%, mientras los precios aumentan en un 4%, haciendo aumentar el PNB hasta 555 billones - de unidades de cuenta. Como consecuencia - de ello, los ingresos aumentan a 111 billones mientras que los gastos, que suponemos no resultan afectados, continúan al nivel - anterior de 106 billones. El superávit realizado es, en este momento, de 5 billones. Estos 5 billones de exceso de ingresos se - produce como consecuencia del tirón de la - demanda y son iguales a la suma de los 3 billones resultantes del crecimiento del out-put al 3% y de los 2 billones producido del incremento extra de los precios en un 2%. - La primera parte de esta suma (3 billones), se elimina en el cálculo del superávit de - pleno empleo pero, la segunda, los 2 billones restantes; pasarán a constituir el volumen del superávit presupuestario de pleno - empleo cuando los ingresos de pleno empleo están calculados en términos del deflactor actual de 104 para el año uno.

Cálculo ilustrativo de los Ingresos de Pleno Empleo  
en inflación

años	gastos	ingresos	superávit	PNB	Deflactor
<u>Ex ante</u>					
0	100	100	0	500	100
1	106	106	0	530	102
2	112	120	0	560	104
<u>Actual</u>					
0	100	100	0	500	100
1	106	111	5	555	104
2	112	114	2	570	106

La estimación ex ante del superávit de pleno empleo era una medida mejor del impacto fiscal que la estimación ex/post de 2 billones de unidades de cuenta.

Este ejemplo, hasta ahora, parece confirmar la tesis de Cary Brown de que no se debe - usar el nivel actual de precios, sino el nivel esperado de incremento de los precios - para calcular los ingresos de pleno empleo del PNB potencial en términos monetarios.

Sin embargo, esta primera impresión es falsa; el comportamiento de las variables puede ser muy diferente en el segundo año. Si el nivel de precios en el año uno es 102 y si la tasa de crecimiento de los precios a largo plazo es del 2%, el deflactor normal de precios que se construiría para el año dos, sería igual a 104. Bajo estos supuestos el cálculo ex ante de los ingresos de pleno empleo para el año dos, sería de 112 billones. Supongamos que los gastos están también a este nivel y supongamos, después, que el output real crece sólo un 1% volviendo de nuevo a su senda potencial real. Los precios están creciendo y aunque aumenten - solo en su 2% normal, el deflactor para el año dos, será 106 y el PNB oscilará en el - entorno de 570 billones de unidades de cuenta. Un output de tal magnitud proporcionará unos ingresos actuales de 114 billones y



un superávit corriente de 2 billones, lo que indica que tampoco el nivel esperado de cambio en los precios, es un deflactor más correcto que el cambio verdaderamente realizado.

La crítica mas importante que se formula sobre el procedimiento de construir un deflactor de precios en base a la tasa normal de incremento de los precios, consiste en que el deflactor llegaría a ser inadmisiblemente elevado (con un 2% de incremento normal de precios al cabo de cinco años el deflactor sería 110) implicando que no existe posibilidad de descenso en los precios.

Una solución intermedia entre las de Gramlich de construir un ajuste para la inflación con base en el incremento de los precios realizado en el año y Cary Brown que consiste en construir un deflactor sobre la tasa normal de inflación de los precios es la que proponen Okun y Teeters (102): - Utilizar para el ajuste el nivel potencial de precios de período para el que se realice.

---

(102) Arthur M. OKUN y Nancy H. TEETERS, op. cit. pg. 94-95.

El nivel potencial de precios relevante es la media del incremento de los precios realizados en el año en que se construya y de la tasa normal de inflación. Si, por ejemplo, en el año en curso, ha aumentado el nivel de precios en un 4% y la tasa normal de incremento es el 2%, el nivel potencial de precios a utilizar será el 3%. La fórmula general de cálculo del nivel potencial de - precios relevante ( $P^*$ ) entre dos años consecutivos es:

$$P_T^* = \frac{P_{T-1}}{2} \left[ 1,02 + \left( \frac{P_{T-1}}{P_{T-2}} \right) \right]$$

y tomando bases trimestrales será:

$$P_t^* = \frac{P_{t-4}}{2} \left[ 1,02 + \left( \frac{P_{t-4}}{P_{t-5}} \right)^4 \right]$$

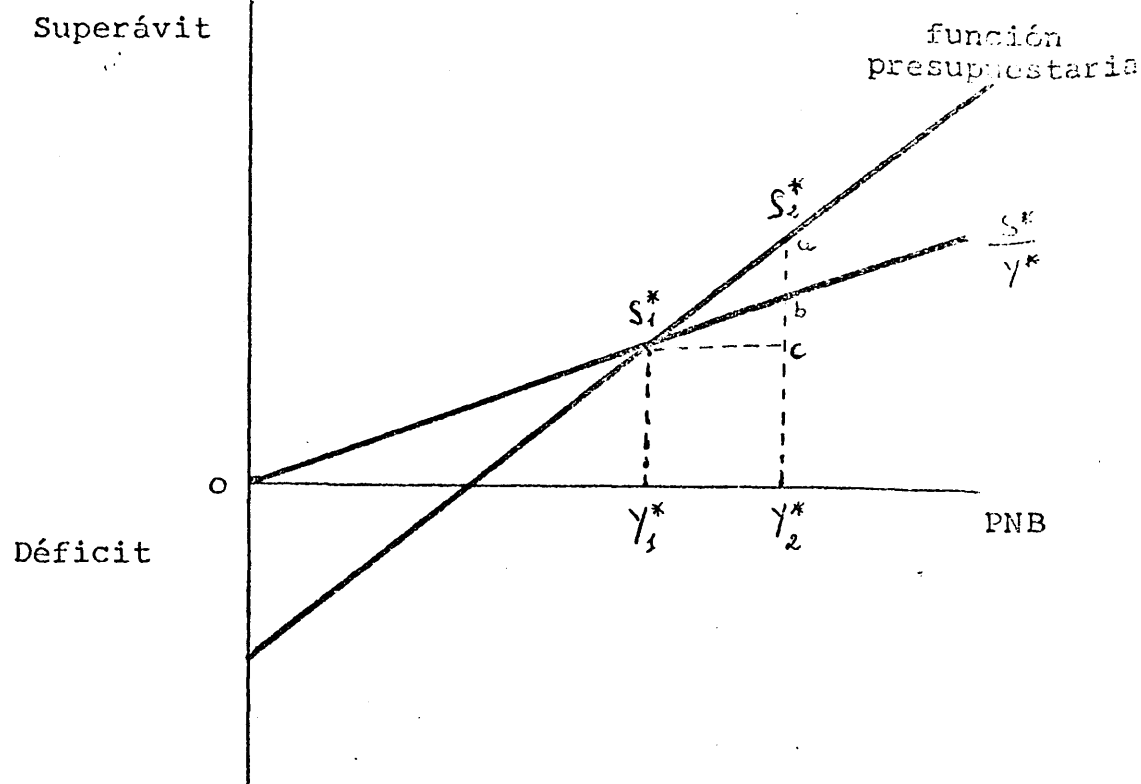
Estas fórmulas pueden aplicarse tanto si lo que se produce es una inflación, como si lo que sucede es que las tasas de incremento - en los precios son muy bajas, pudiendo aplicarse un tratamiento simétrico a estos dos tipos de situaciones. Sin embargo, en pe-  
ríodos de atonía económica, esta medida, según se ha comprobado impíricamente, no es - demasiado significativa, es decir, no arroja resultados muy diferentes a los que se - consiguen aplicando el deflactor construido con base en el incremento realizados en los precios.

Una vez examinada la inestabilidad de precios como una de las mas importantes fuentes de problemas para el cálculo del crecimiento secular de los ingresos de pleno empleo y por tanto de la rémora fiscal, pasamos a considerar dos de los métodos propuestos para aislar los efectos del crecimiento del PNB del cálculo del superávit presupuestario de pleno empleo.

Michael Levy (103) sugiere utilizar un nuevo concepto, el de Superávit de Pleno Empleo Relativo en vez del concepto clásico para eliminar los continuos incrementos de volumen del superávit de pleno empleo, producto del crecimiento del PNB. El procedimiento para hallar el superávit de pleno empleo relativo, es muy simple: Consiste en dividir el superávit de pleno empleo del año considerando por su respectivo nivel de renta de pleno empleo.

---

(103) M.E.LEVY: Fiscal Policy Cycles and Growth, Studies in Business Economics nº 81, New York; National Industrial Conference Board, 1963.



(Fig. 7)

Sin embargo, como el mismo Levy reconoce, su sistema sólo consigue amortiguar y no eliminar totalmente la rémora fiscal. Esta conclusión se deduce claramente de la Fig. (7). El superávit de pleno empleo del año 1 es igual a  $S_1^x$ , el cual aumenta hasta  $S_2^x$  en el período siguiente, siendo (a c) la magnitud de dicho aumento. La función  $\frac{S^x}{Y^x}$  representa niveles de Superávit de pleno empleo relativo para cada nivel de PNB/ y, para el nivel  $Y_2^x$  arroja un volumen de superávit mayor que para el nivel  $Y_1^x$  en (b c), habiendo conseguido eliminar solamente la magnitud (a b) del aumento total.

El intento de Levy, aunque no elimine totalmente la rémora fiscal, supone una indudable aportación conceptual en esta línea; sin embargo, el alto coeficiente de correlación (0.90) encontrado entre magnitudes correspondientes de superávit de pleno empleo y superávit relativo, sugieren que la mejora introducida por Levy es pequeña.

El segundo método al que anteriormente hemos hecho alusión, consiste en calcular dos superávits de pleno empleo para el mismo nivel de PNB potencial. Este sistema de evitar el efecto del crecimiento secular del PNB y de aislar los cambios discretos en la estructura presupuestaria, de las variaciones automáticas <sup>(104)</sup> viene expuesto claramente por Colwell y Lash <sup>(105)</sup> quienes seguiremos en este punto.

Definamos algebráicamente los superávits presupuestarios de pleno empleo ( $S^*$ ) de los años  $t$  y  $t+1$ .

---

(104) Variaciones automáticas en sentido amplio puesto que la rémora fiscal no es estrictamente tal en la definición dada en el epígrafe II-3-1º en la que seguíamos el criterio definitorio de Bent Hansen.

(105) Peter F. COLWELL and Nicholas A. LASH: Comparing.... pg. 323.

$$(1) S_t^* = a_t + b_t Y_t^*$$

$Y^*$  = renta de pleno empleo

$$(2) S_{t+1} = a_{t+1} + b_{t+1}$$

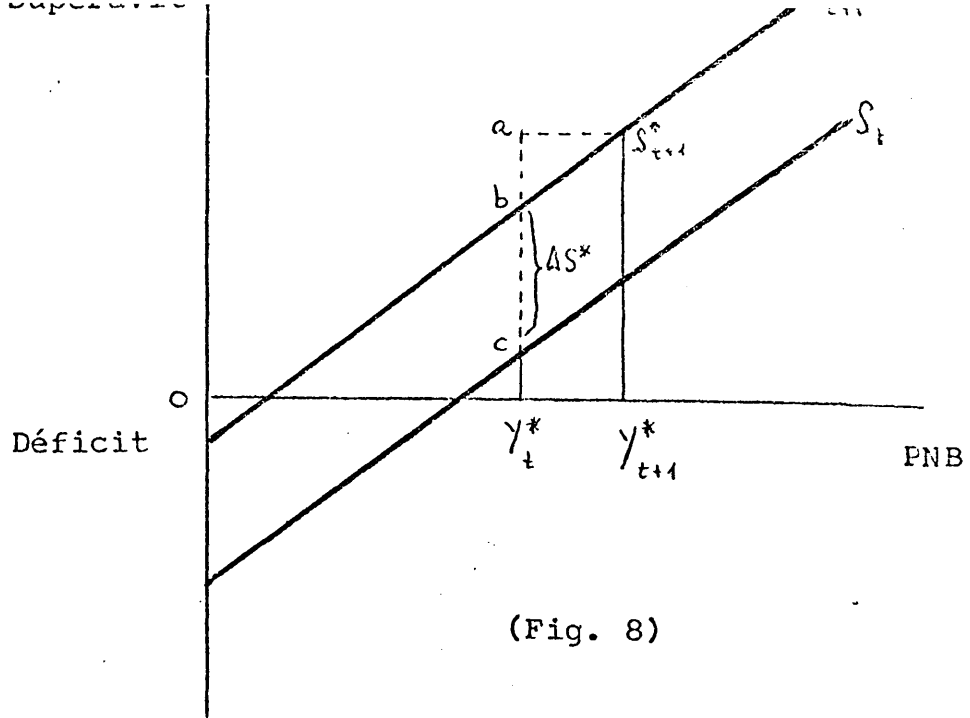
Si no hubiera existido entre el año  $t$  y el  $t+1$  un crecimiento secular en el PNB, la renta de pleno empleo de ambos períodos se ría la misma ( $Y_t^* = Y_{t+1}^*$ ). Podemos construir, por tanto, una nueva ecuación que defina el superávit de pleno empleo que se obtendría dado este supuesto:

$$(3) S'_{t+1} = a_{t+1} + b_{t+1} Y_t^*$$

Deduciendo el superávit producido en el año  $t$  de la cifra obtenida para el año  $t+1$  cuando el PNB se mantiene constante  $[(3)-(1)]$ , la diferencia reflejará tan so lo los cambios producidos para acciones discrecionales de política fiscal.

$$(4) S'_{t+1} - S_t^* = (a_{t+1} - a_t) + (b_{t+1} - b_t) Y_t^*$$

Representemos gráficamente este procedimiento.



(Fig. 8)

$S_t^* = \text{Superávit en } y_t^*$

$S_{t+1}^* = \text{Superávit en } y_{t+1}^*$

$ac = S_{t+1}^* - S_t^*$

$bc = S'_{t+1} - S_t^* = S^*$

$ab = \text{Magnitud eliminada por este procedimiento de cálculo}$

El cambio en el superávit de pleno empleo (bc) se debe únicamente al cambio en la función presupuestaria de  $S_t$  a  $S_{t+1}$

4.- Mencionaremos a continuación los problemas para el cálculo del superávit presupuestario de pleno empleo que se derivan de la definición de pleno empleo.

Se define como renta de pleno empleo aquél nivel de PNB que se obtendría si el 96% de la fuerza de trabajo estuviera empleada. - Con base en esta magnitud se calcula el volumen de ingresos públicos. De este planteamiento se derivan dos tipos de relaciones: una entre volumen de renta nacional y nivel de empleo y otra entre renta nacional y renta imponible, implicando esta última consideraciones respecto a la distribución funcional de la renta.

Dado que la fuerza laboral varía con el - tiempo, la tasa de crecimiento estimada - del PNB también cambiará. La tasa de acumulación del stock capital afectará también a la de crecimiento del PNB, pero investigar este punto sería dificultoso en exceso razón por la cual lo dejamos solo apuntado y abierto a una investigación posterior.

La tasa de desempleo guarda normalmente - una relación directa con la producción - real y potencial, por ejemplo en Estados - Unidos en 1968, el output actual sobrepasó al potencial estimado en un 1,1 por ciento de la fuerza de trabajo. Los datos de output y desempleo son consistentes: el empleo de un 0,4 por ciento de fuerza de trabajo, superior al previsto, produjo un volumen de output mayor que el anticipado.



El problema surge cuando la tasa de desempleo no guarda su relación habitual con el nivel de output. Uno de los varios ejemplos que podrían ilustrar este caso, es lo ocurrido en 1969 también en Estados Unidos: El output alcanza, o igualó al potencial - mientras que el nivel de empleo aumentó hasta el 3,5 por ciento de la fuerza de trabajo; este hecho se reflejó en la menor importancia cuantitativa que los gastos realizados en concepto de compensaciones por desempleo tuvieron respecto a los gastos potenciales.

Las estimaciones a largo plazo de la tendencia de crecimiento del output real no fueron revisadas a la baja lo que, a primera vista, habría parecido conveniente para no sobrevalorar el PNB de pleno empleo. La revisión no fue efectuada, quizá con acierto; dos tipos de consideraciones apoyan la ausencia de una acción en este sentido: el "lag" que se produce en la respuesta del empleo a la demanda, cuya naturaleza es transitoria y la idea de que la tendencia de crecimiento del empleo no debe prevalecer sobre la tendencia del PNB potencial cuando ambas están en desacuerdo.

Tomar la alternativa de apoyarse para el cálculo de la renta de pleno empleo en la tendencia de crecimiento del empleo daría

lugar a revisiones frecuentes del crecimiento potencial del PNB consistente con una tasa de desempleo del 4% y provocaría innume-  
rables problemas de carácter friccional y -  
transicional que no compensarían, con segu-  
ridad, la mayor exactitud en el cálculo de  
los ingresos de pleno empleo.

Por ello, parece preferible seguir utilizando como referencia la tendencia constante  
del output consistente "básicamente" con -  
un 4% de desempleo y calcular los ingresos  
de pleno empleo no directamente en base a -  
la tasa actual de desempleo, sino enlazándolos con el output potencial estimado desde  
la tendencia a largo plazo de la fuerza de  
trabajo, la productividad y el número de horas trabajadas.

El haber llegado a un acuerdo sobre la ba-  
se de cálculo de los ingresos de pleno em-  
pleo (el PNB potencial en términos moneta-  
rios) elimina de las estimaciones de los -  
ingresos, los efectos directos de las des-  
viaciones de la actividad económica del nivel de pleno empleo, pero no está exento -  
de problemas.

La metodología de que se sirve el Consejo  
de Asesores Económicos del Presidente de

Estados Unidos para calcular los ingresos de pleno empleo (106) es ésta:

Los impuestos indirectos se estiman directamente como una función del PNB. El cálculo de los ingresos por impuestos sobre la renta presenta mayores complicaciones: La renta de pleno empleo ha de ser distribuida en grupos diferentes de bases impositivas como beneficios de sociedades, renta personal, etc., lo cual requiere formular mas o menos explícitamente, una serie de supuestos sobre magnitud de ganancias de capital imponibles, volumen de renta no imponible, etc. En el informe económico del Presidente de Estados Unidos de 1971, el supuesto que se adopta se formula así: "Los cálculos se basan en una estimación de cuál sería la distribución de la renta si la economía estuviera operando actualmente con pleno empleo".

La renta personal así determinada, se reduce a renta personal imponible mediante la deducción de todos los componentes no imponibles (pagos de transferencia, pagos en especie, subsidios para comedores, cuotas

---

(106) Metodología desarrollada por Nancy H. TEETERS:  
Estimates of the Full Employment Surplus 1955  
1964 The Review of Economics and Statistics  
Vol. 47, 1965, pg. 309.

personales de Seguridad Social, etc. (107).

Los tipos impositivos efectivos son los que establece la legislación fiscal actual y éstos, una vez aplicados sobre la base imponible, determinan el volumen de la recaudación impositiva para el nivel de pleno empleo.

Se plantean en este procedimiento de cálculo dos tipos de problemas; el primero relacionado con la exactitud de la cifra de ingresos de pleno empleo y el segundo en conexión con los errores que pueden derivarse de la comparación de superávits de pleno empleo en dos momentos diferentes del tiempo.

Si los supuestos sobre distribución funcional de la renta no son correctos, es decir, si las estimaciones sobre el volumen que alcanzan los beneficios de las sociedades y, por tanto, sobre la participación de este concepto en el PNB, por ejemplo, han disminuído en un año determinado, los ingresos de pleno empleo calculados para este año en base a la antigua tendencia de participa-

---

( 107) En estimaciones anteriores a 1970 la renta imponible era calculada como un porcentaje fijo de la renta personal. El mayor aumento en los últimos años de la renta personal respecto de su porción imponible, ha hecho poner en práctica procedimientos de cálculo mas elaborados.

ción de los beneficios de sociedades en el PNB, serán demasiado altos; si esta caída de los beneficios es ocasional, no será demasiado significativo el error anterior e - incluso será preferible seguir suponiendo - su participación constante en el PNB para - eliminar aquellos cambios que reflejan ajustes cíclicos, pero si lo que se ha producido es una caída secular de la participación de este concepto en el PNB, un ajuste estructural, será conveniente revisar los supuestos de distribución funcional de la renta para no permanecer en una defectuosa estimación.

El haber puesto como ejemplo de estos problemas la magnitud de los beneficios de sociedades, no es una simple preferencia personal sino que es, en opinión de Okun y Teeters, el punto más crítico y la mayor fuente de incertidumbre en la estimación de los ingresos de pleno empleo (108), a cuyo artículo nos remitimos para la profundización en este punto.

Para que la comparación entre los superávits de pleno empleo en momentos distintos del tiempo sea consistente, es preciso que no haya variado en el período intermedio -

---

(108) Arthur M. OKUN and Nancy H. TEETERS: the full employment..... op. cit. pg. 98 a 102.

de tiempo la participación de las distintas categorías de renta en el PNB, es decir, - que haya permanecido constante la distribución funcional de la renta. Para intervalos cortos de tiempo, la constancia puede - presuponerse, pero no así para largos intervalos, para los cuales es conveniente comprobar si se han producido modificaciones - en la relación de los componentes de la base impositiva de pleno empleo con el PNB de pleno empleo ya que, de otro modo, las estimaciones podrían incorporar cambios distributivos no atribuibles a la política fiscal.

Del análisis efectuado sobre los problemas que se presentan en el cálculo del Superávit presupuestario de pleno empleo, podemos concluir que la referencia a la base hipotética de pleno empleo, requiere formular numerosos y delicados supuestos que, sin duda, crean la posibilidad de cometer errores. Esta posibilidad no debe ser exagerada, ya que el interés se centra en la comparación de los superávits de pleno empleo de años consecutivos y si los supuestos bajo los - que se efectúa el cálculo no cambian, los errores que se cometan no serán de gran importancia.

A pesar de todos estos problemas, de cuya - existencia son conscientes los responsables de la política fiscal de Estados Unidos, el

Consejo de Asesores Económicos del Presiden  
te se muestra partidario de la referencia  
al pleno empleo en el informe económico -  
transmitido al Congreso en 1971, ya que: -  
"Estimaciones del Presupuesto de pleno em-  
pleo para el futuro están sujetas probableme  
mente a menos errores que las estimaciones  
del presupuesto actual ya que, la actual -  
tendencia de la economía para el futuro es  
mas variable e incierta que la senda de -  
pleno empleo".

5.- Por último nos referiremos a los pro-  
blemas que se derivan para la determinación  
de los efectos de la política fiscal, de la  
construcción de la figura del superávit pre  
supuestario de pleno empleo como concepto -  
estático.

El superávit de pleno empleo sirve como in-  
dicador del cuánto de la contribución de la  
política fiscal (restrictiva o expansiva) a  
la actividad económica, pero no aporta nin-  
guna idea respecto al cómo de esa contribu-  
ción, es decir, no dice nada sobre el per-  
fil temporal de los movimientos resultantes  
que se espera se produzcan en la economía.

El cálculo de la magnitud del superávit de  
pleno empleo resulta afectado por esta con  
cepción. Cuando se introduce un cambio en  
los tipos impositivos o se ordena la reali-  
zación de un gasto, los efectos que se espe

raque produzcan ambos cambios se analizan, independientemente de que la medida efectiva sea tomada al principio del año o no; es decir, cualquier tipo de medida de política fiscal que afecte a las condiciones existentes durante el año en que es tomada, se refleja en las estimaciones del superávit de pleno empleo para períodos incluso anteriores al establecimiento de la norma jurídica a la que se vincula el cambio.

Ejemplos de este procedimiento son las cuentas nacionales del Sector federal de 1962 - que, ya en el primer trimestre, reflejan - los efectos previstos de la reforma de la - regulación de las depreciaciones, que habría de regir desde julio de 1962 y de los créditos para inversiones cuya ley fue aprobada en Octubre del mismo año.

Okun y Teeters (109) proponen como solución a este problema el realizar anotaciones a pie de página, al lado de las cantidades - que figuran en los trimestres relevantes, donde se hagan constar los supuestos de base y las particularidades de la causa del cambio.

---

(109) Arthur M. OKUN y Nancy H. TEETERS: The full-employment.... pg. 89.



Pero las dudas sobre la utilidad del superávit de pleno empleo como indicador del im- pacto de la política fiscal, aumentan cuando nos damos cuenta de que el procedimiento utilizado para calcularlo no es lo suficientemente dinámico como para valorar los verdaderos efectos de los cambios en la legislación impositiva y/o en los gastos públicos. La mayor parte de las propuestas que versan sobre cambios fiscales han de ser aprobadas por el Legislativo y permanecen en su poder bastante tiempo antes de transformarse definitivamente en ley o de ser rechazadas; estas propuestas, por sí mismas, y sobre todo los cambios legislativos previstos con mucha antelación por los entes privados, pueden influir en la demanda privada y desviar comportamientos antes de que se produzcan los efectos directos del cambio impositivo.

Con respecto a los gastos públicos, puede afirmarse algo semejante: La mayor parte de los efectos que sobre el PNB producen los gastos públicos, tienen lugar antes de que sea realizado el gasto. Una gran parte de los gastos públicos se contabilizan en el momento en que se ha realizado el pago y como ya expusimos anteriormente al hablar del registro de las transacciones (capítulo II), es más conveniente para efectuar el análisis económico del impacto fiscal, utilizar la cuenta del sector federal de la

Contabilidad Nacional que pone en práctica el criterio de acumulación y que mide aquellos flujos de gastos e ingresos que afectan directamente a la producción y a la renta.

Los estudios de M. Weidenbaum y H. Galper (110) ponen de relieve cómo no todos los problemas que se plantean por el lado de los gastos, se solucionan con acudir a las Cuentas Nacionales.

Ambos estudios centran su interés en el perfil temporal de los efectos de los gastos de defensa. El presupuesto unificado registra los gastos de defensa sobre una base de efectivo, mientras que en la cuenta del sector federal de la Contabilidad Nacional se registran sobre una base de acumulación; esta diferencia de criterio registral se soluciona añadiendo por el lado de los gastos en la cuenta del sector federal, una partida denominada ajustes temporales de defensa, que tiende a neutralizar los excesos de gastos efectivos sobre adquisiciones contratas, en períodos de actividades expansivas de defensa y el mayor volumen de las adqui-

- 
- (110) Murray L. WEIDENBAUM: Impact of Vietnam War on American Economy, Economic effect o Vietnam - Spending, Hearings before the joint Economic - Committee, 90 Cong.1 sess (1967) pg. 199. Harvey GALPER: The Timing of Federal Expenditure Impacts op cit.

siciones sobre los pagos en efectivo por trabajo entregado, en períodos declinantes de las actividades de defensa.

Este ajuste, en opinión de los anteriores autores, no es suficiente para comprender, en su totalidad, los efectos de los gastos públicos de defensa sobre el PNB por que no reflejan los movimientos de los stocks que se generan en el sector productivo privado de este tipo de bienes. Harvey Galper pone de manifiesto que un aumento en las contrataciones de bienes de defensa por parte del sector federal por valor de menos de 7 billones de dólares entre los últimos trimestres de los años 1965 y 1966, produjo un incremento de los stocks en unos 15 billones de unidades de cuenta, aumento que no fue tomado en cuenta al calcular los efectos de la política fiscal.

Weidenbaum y Galper proponen dos diferentes métodos para estimar el comportamiento de los stocks ante la actividad contractual del sector público, a cuyos trabajos nos remitimos en este aspecto, fijándonos solamente ahora en las conclusiones generales que se derivan para la determinación de los efectos de los gastos públicos: Que aunque el superávit presupuestario se sirva de los datos sobre gastos que aparecen en la cuenta del sector federal de la Contabilidad Na

cional, estas cifras no determinarán exactamente el impacto económico del gasto público si no son sometidas a algún tipo de ajuste que refleje las variaciones de los stocks inducidas por la actividad contractual del sector público.

#### B.- Ausencia de Ponderación

El superávit presupuestario de pleno empleo no está ponderado; ello implica suponer que todos los tipos de gasto público ejercen el mismo efecto expansivo sobre la demanda y que un aumento de los ingresos públicos, cualquiera que sea la vía por la que se haya obtenido, provocara un impacto sobre la demanda igual y de signo contrario. De la ausencia de ponderación, pues, se deduce, que si el superávit de pleno empleo no varía entre dos años consecutivos, la política fiscal en este período habrá sido neutral y que, las variaciones del superávit proporcionan un indicador inequívoco de las dirección y magnitud de la política fiscal.

El superávit de pleno empleo participa, por tanto, del mismo defecto conceptual puesto de manifiesto por el teorema del presupuesto equilibrado. No todos los tipos de impuestos y gastos afectan de la misma forma al gasto privado por lo que, un cambio dado del superávit, puede ejercer una fuerza di-

ferente sobre la economía dependiendo de -  
que la variación haya sido producido por -  
una alteración en pagos de transferencia, -  
gastos públicos en bienes y servicios; im-  
puestos personales, impuestos sobre sociedad  
des y además instrumentos de política fis-  
cal. Asimismo, aunque el volumen del supe-  
rávit de pleno empleo no haya variado en el  
período considerado, pueden haberse introduci  
do alteraciones en las fuentes de los in-  
gresos o en los tipos de gastos que por -  
afectar al comportamiento privado de manera  
diferente, supongan una actuación expansiva  
o contractiva de la política fiscal.

Un conocimiento del volumen absoluto del super  
ávit de pleno empleo o de su variación -  
no proporciona, por tanto, suficiente informa  
ción para formular juicios acerca de pasada  
s o futuras acciones fiscales. A corre-  
gir este defecto tiende la ponderación de -  
los distintos componentes que entran en el  
cálculo del superávit presupuestario de -  
pleno empleo.

Han sido propuestos diferentes sistemas de  
ponderación, a los cuales nos hemos referi-  
do ya en este mismo trabajo (Capítulo II,  
epígrafe 2º), deduciéndose la variedad y -  
complejidad de los coeficientes de ponderaci  
ón del modelo utilizado y de los supues-  
tos de comportamiento que se formulen.

Mencionemos como mas interesantes en este terreno, las aportaciones de Gramlich y Musgrave (111). Por el lado de los gastos se asigna un coeficiente igual a uno a los gastos públicos en bienes y servicios, y a las transferencias se les aplican coeficientes iguales a las propensiones marginales al consumo de los diferentes receptores. Si se trata de transferencias a sujetos privados, como se supone que su propensión marginal al consumo es menor que la unidad, se aplica un coeficiente de 0,9. Si las transferencias se destinan por el Gobierno a estados federales o corporaciones locales, el peso atribuido por Musgrave es la unidad bajo el supuesto de que los estados destinan las transferencias que reciben a comprar bienes y servicios; sin embargo, Okun y Teeters (112) aplican a este tipo de transferencias un coeficiente menor que el de Musgrave (igual a 0,9) porque suponen que dichas transferencias, al incrementar los superávits locales se traducirán mas en reducción de presiones para incrementar sus impuestos y en nuevas transferencias hacia los individuos, que -

---

(111) Edward M. GRAMLICH: The Behavior and Adequacy of the United States Federal Budget 1952-1964 Yale Economic Essays, vol. 6 nº 1, pg. 99-159 y Richard A. MUSGRAVE: On Measuring fiscal performance op. cit.

(112) Arthur M. OKUN and Nancy H. TEETERS, op. cit. pg. 85.

en compras de bienes y servicios. El compor  
tamiento de las empresas como receptoras de  
transferencias es para Musgrave igual que el  
de los estados locales y por ello reciben un  
peso igual a la unidad, en tanto que Okun y  
Teeters asignan para ellas un peso de 0,9 -  
asimilándolas a los individuos privados en -  
cuanto a comportamiento.

Se supone, de forma general, que los pagos -  
por intereses ejercen un menor estímulo por  
unidad monetaria que los anteriormente cita-  
dos, pero los autores no están totalmente de  
acuerdo en qué peso concreto atribuirles -  
(Musgrave asigna un coeficiente de 0,3 y -  
Okun y Teeters, de 0,7).

Por el lado de los ingresos, a los impuestos  
personales se les aplica generalmente un pe-  
so de 0,9 para reflejar, de algún modo, la -  
propensión marginal al ahorro de las econo-  
mías domésticas pero, en lo que respecta a  
los demás tipos de impuestos, existen impor-  
tantes diferencias en cuanto a la magnitud -  
de los pesos atribuidos por diferentes auto-  
res.

El caso más debatido es el del coeficiente -  
que ha de aplicarse al impuesto sobre la ren  
ta de las sociedades. El coeficiente correc  
to dependerá de qué tipo de cambio se haya -  
introducido en el impuesto, de las variacio-

nes que experimenten los gastos de inversión de las empresas afectadas y del impacto que el impuesto ejerza sobre el consumo a través de los cambios inducidos en los pagos de dividendos y en la valoración de los stocks. -- Okun y Teeters, después de formular esta serie de consideraciones, aplican un coeficiente de 0,75 al impuesto sobre sociedades, -- mientras que, Musgrave, sólo le concede un -- peso de 0,5.

De todo lo expuesto puede observarse que los coeficientes numéricos que los autores asignan a cada tipo de cambio presupuestario no son únicos, sino que varían según los supuestos de comportamiento que se asuman y según el procedimiento de cálculo utilizado (113) Llegar a un acuerdo, que acabara con la diversidad de coeficientes aplicados sobre un mismo tipo de cambio, sería evidentemente -- muy útil aunque también muy difícilmente alcanzable; esta dificultad, principalmente, es la que ha hecho pensar a algunos, por -- ejemplo a Okun y Teeters, que "sería mas -- práctico llegar al acuerdo de no ponderar --

---

(113) Peter F.COLWELL y Nicholas A.LASH, que utilizan para obtener los pesos, la técnica de la -- regresión lineal simple encuentran, para un -- nivel de significación del 95%, que los impuestos personales y las prestaciones a la seguridad social, tienen signo positivo. op. cit. pg. 322.



recordando esta omisión, que negociar sobre los coeficientes" (114).

La ponderación, cualquiera que sea la forma de coeficientes que de ella se deriven, pone de manifiesto el cumplimiento del teorema del presupuesto equilibrado; la suma de los coeficientes aplicados a las diversas fuentes de ingresos que representa el porcentaje de restrictividad que ha de aplicarse a cada magnitud, dado el aumento en la recaudación tributaria, si las ponderaciones halladas son coherentes, será menor que el coeficiente suma del estímulo que ejerce sobre la economía el gasto, normalmente distribuido, de aquél aumento recaudatorio. Como consecuencia lógica, el nivel del superávit de pleno empleo ponderado, estará por debajo del alcanzado por el superávit de pleno empleo no ponderado. Estudios empíricos demuestran que, durante el período que se extiende desde mediados de 1955 hasta el final de 1969, el superávit de pleno empleo era un 75% del PNB potencial, en tanto que una vez aplicado el sistema de ponderación sobre aquellas magnitudes absolutas de ingresos y gastos, los resultados

---

( 114) Arthur M.OKUN y Nancy H.TEETERS, op. cit. pg. 87 y R.A.GORDON en un comentario a este artículo, opina que no debe incorporarse un sistema de ponderación en el que los coeficientes se seleccionan de manera tan arbitraria.

para aquél período señalaban un déficit del 63% del PNB potencial.

Sin embargo, en lo referente al perfil de los cambios temporales, ambas medidas son muy semejantes, es decir, si el superávit de pleno empleo no ponderado se reduce en un período, el superávit ponderado de pleno empleo desciende también, siendo los porcentajes de variación de ambas magnitudes respecto al PNB, similares. Las mayores disparidades que se han encontrado por trimestres entre las variaciones porcentuales de estas dos medidas, no han sido superiores al 15% del PNB, lo cual, en términos absolutos, supone no mucho más de 1 billón de dólares. Tomando bases anuales tampoco se encuentran contradicciones entre las series ponderada y no ponderada del superávit de pleno empleo en cuanto al sentido de la política fiscal y las diferencias en el cuánto de la expansión o restricción tampoco son, en la mayoría de los casos, sustanciales.

El que la referencia para enjuiciar el sentido de la política fiscal lo constituyan los cambios en el superávit de pleno empleo (ponderado o no) y no sus niveles absolutos y los resultados de los estudios empíricos, someramente expuestos (115), hacen pensar

---

(115) Fundamentalmente los de Arthur M. OKUN y Nancy M. TEETERS: The full employment... op. cit. y Edward M. GRAMLICH: The Behavior... op. cit.

que la versión ponderada del superávit de pleno empleo produce en la práctica casi - los mismos resultados que el superávit de pleno empleo no ponderado y que la mejora conceptual da lugar a mas inconvenientes - que ventajas, si de introducirla se derivan infructuosos debates en torno a cuáles - sean los coeficientes de ponderación mas - apropiados que han de asignarse a cada uno de los componentes del superávit de pleno empleo.

El concepto de superávit presupuestario de pleno empleo ponderado aunque es, sin duda, conceptualmente superior al superávit de - pleno empleo no ponderado, sufre de un importante defecto: el factor multiplicador que ha de aplicarse a esta medida para hallar la variación del PNB atribuible a la política fiscal, el cual depende de los tipos impositivos, no es independiente de la composición del superávit de pleno empleo ponderado.

Utilizaremos, siguiendo el procedimiento - de Oakland (116), un modelo agregado simple para ilustrar en qué consiste este defecto.

---

(116) William H. OAKLAND: Budgetary Measures of Fiscal Performance, Southern Economic Journal, - vol. XXXV, nº 4, april 1969.

$$(1) \quad C = a + b (Y-T)$$

$$(2) \quad T = c + t Y$$

$$(3) \quad Y = C + I + G$$

Las ecuaciones (1) y (2) afirman que el consumo y la recaudación por impuestos son funciones lineales simples; el consumo de la renta disponible y la recaudación impositiva del PNB, La ecuación (3) expresa la condición de equilibrio de la renta que introduce el supuesto de que el sector público gasta la totalidad de los ingresos recaudados.

La condición de equilibrio de la renta viene dada por:

$$(4) \quad Y = \frac{1}{(1-b)(1-t)} (I + G - bc)$$

siendo el multiplicador

$$(5) \quad K = \frac{1}{(1-b)(1-t)}$$

La relación entre los cambios en los parámetros fiscales y los cambios en la renta agregada, viene dada por la diferencial total de la ecuación (4).

$$(6) \quad dY = K (dI + dG - bY \cdot dt - bdc)$$

en la que  $dI = 0$ , puesto que nuestro interés se centra sobre los efectos de los cambios en los parámetros fiscales.

El superávit de pleno empleo ponderado se define según la siguiente expresión:

$$(7) \quad B = w_1 c + w_1 t Y^* - G \quad \text{siendo} \quad \begin{cases} w_1 = b \\ Y^* = \text{la renta de pleno empleo} \end{cases}$$

y su diferencial total.

$$(8) \quad dB = bdc + bY^* dt - dG$$

Sustituyendo la ecuación (8) en la (6), se obtiene que:

$$(9) \quad dY = -KdB + Kb (Y^* - Y) dt.$$

que indica que las variaciones de la renta no solo dependen del superávit de pleno empleo ponderado, sino de un segundo factor, el segundo término de la parte derecha de la ecuación (9) que puede, incluso, neutralizar el signo negativo al que está sometida la diferencial total del superávit.

Un incremento en el periodo considerado del superávit de pleno empleo ponderado, que en la ecuación (9) se expresaría como  $dB > 0$ , -- puede no provocar un descenso en la renta; la renta puede aumentar siempre que:

$$bdT = bdc + bYdt < dG < bdc + bY^*dt = bdT^*$$

y a la inversa, un descenso del superávit -- ponderado provocará incrementos en la renta sólo si los gastos públicos efectuados en -- este período han conseguido contrarrestar -- el efecto restrictivo de los incrementos impositivos, calculado éste, al nivel de pleno empleo; si el efecto expansivo de los -- gastos es menor que la contracción ejercida al nivel actual de la renta por el incremento de la recaudación por impuestos, el signo negativo del segundo término de la parte derecha de la ecuación (9) puede compensar el positivo que, en este caso, afectaría a  $dB$ .

Sólo en el caso de que ambas fuerzas contrapuestas se igualaran ( $bdT = dG$ ), el término  $Kb(Y^* - Y)dt$  se anularía y las variaciones en el superávit de pleno empleo ponderado, proporcionarían una guía clara de los efectos de la política fiscal sobre la renta nacional. El superávit de pleno empleo no ponderado adolece, como el ponderado, del defecto de estimar en exceso el efecto de los --

cambios en el tipo impositivo marginal.

Definiendo el superávit de pleno empleo no ponderado por la siguiente ecuación y su variación por la diferencial total de aquella:

$$(7') \quad B' = c + tY^* - dG$$

$$(8') \quad dB' = dc + Y^* dt - dG$$

sustituyendo (8') en (6) resulta:

$$(9') \quad dY = -KdB' + K \left[ (1-b)(dc + Y^* dt) + b(Y^* - Y) dt \right]$$

La comparación de las ecuaciones (9) y -  
(9') revela que el superávit de pleno em-  
pleo ponderado elimina las dificultades -  
que el teorema del presupuesto equilibrado  
introduce en el simple superávit de pleno  
empleo. El término que hace que dichas -  
ecuaciones sean diferentes es:  $(1-b) \cdot$  -  
 $(dc + Y^* dt)$ , que refleja el asimétrico efec-  
to de impuestos y gastos públicos; un au-  
mento de los impuestos en una determinada  
magnitud reducirá la demanda agregada sólo  
en la proporción de  $(1-b)$ , mientras que un  
aumento del gasto público en una unidad, -  
expandirá la demanda en esa misma unidad.

Lo que no consigue eliminar la versión pon-  
derada del superávit de pleno empleo es la  
segunda fuente de ambigüedades de las que

ya hemos hablado.

Puesto que los efectos de los cambios en el superávit de pleno empleo ponderado y no ponderado, sobre el PNB, dependen más de la composición entre impuestos y gastos de un determinado saldo, que de las variaciones absolutas del saldo en sí mismo, cualquier cambio que se introduzca en los tipos impositivos o en la composición de los gastos públicos hará variar la pendiente de la función presupuestaria y perjudicará el superávit de pleno empleo ponderado y no ponderado en su función de indicador de los efectos de la política fiscal.

El problema que introduce en esta medida el cambio de pendiente de las funciones presupuestarias es de tal entidad que merece su consideración en un apartado especial.

#### C.- Inestabilidad de las funciones presupuestarias.

El volumen del superávit presupuestario de pleno empleo simple o ponderado, no es una cifra desprovista de ambigüedades ni tampoco sus variaciones pueden constituirse en indicadores fiables de los efectos de la política fiscal sobre la actividad económica. La razón que sustenta esta afirmación

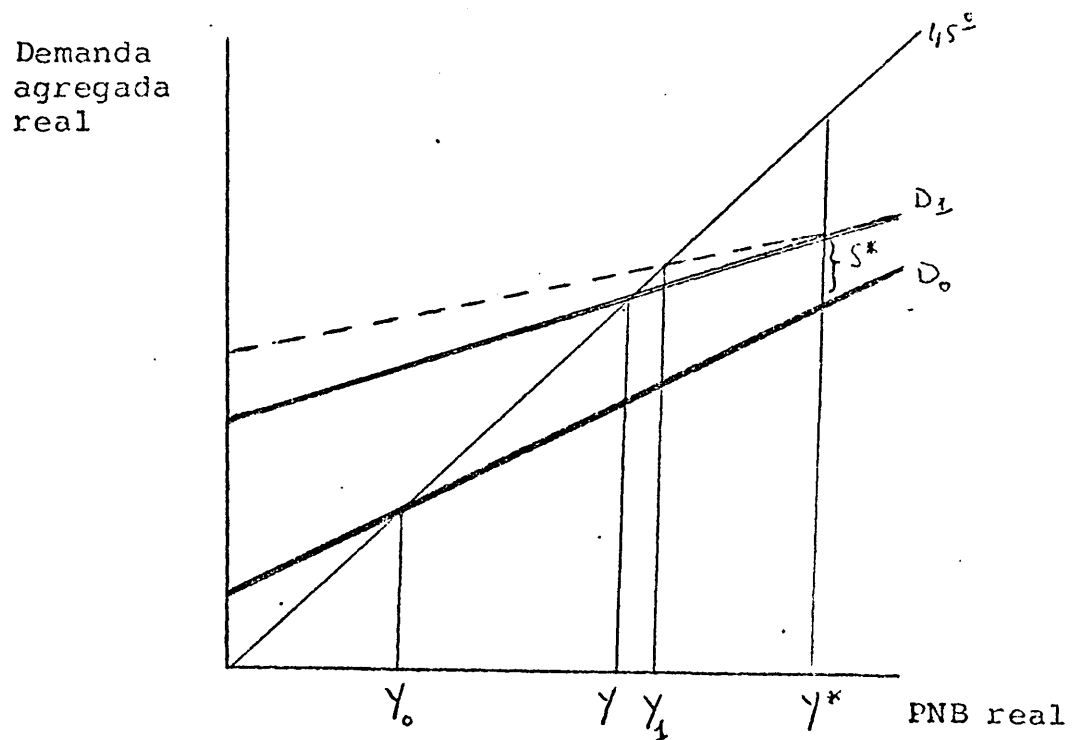


es clara: El superávit de pleno empleo se construye sin tomar en cuenta los cambios que, de un período a otro, han podido producirse en las fuentes de obtención de los ingresos o en el destino de los gastos públicos, o más bien suponiendo, como se deduce del informe económico del Presidente de Estados Unidos de 1962, que dicha composición no sufre alteraciones.

Cuando el sistema tributario es proporcional y los gastos varían sin alterarse las proporciones a las que se destinaba su anterior volumen, las funciones presupuestarias se desplazarán paralelamente cuando ingresos y/o gastos varíen; en este caso, la comparación de los superávits arrojados al nivel de pleno empleo por diferentes programas fiscales, serviría para formular juicios sobre la dirección expansiva o contractiva de la política fiscal y sobre la magnitud de sus efectos. Pero no parece correcto suponer la estabilidad de las funciones presupuestarias.

Si los tipos impositivos cambian o se alteran las proporciones entre los destinos del gasto público, aunque no sufran variaciones los volúmenes absolutos de ingresos y gastos, la pendiente de la función presupuetaria cambiará y de un mismo superávit de pleno empleo se derivarán efectos dis-

tintos sobre el PNB. La figura siguiente servirá para ilustrar esta posibilidad (117).



(Fig. 9)

$D_0$  representa la función de demanda agregada de una economía sin sector público que proporciona en su intersección con la bisectriz un nivel  $Y_0$  de renta de equilibrio.

---

(117) El gráfico ha sido tomado de Edward M. GRAM-  
LICH: Measures of the Aggregate Demand im-  
pact.... op. cit.

$D_1$  es la función de demanda agregada de la misma economía con sector público. La mayor ordenada en el origen es debida a los gastos públicos netos de impuestos y la menor pendiente a los estabilizadores automáticos. El nivel de renta de equilibrio es  $Y > Y_0$ , y el volumen del superávit ponderado medido al nivel de renta de pleno empleo  $Y^*$  es  $S^*$ .

La línea discontinua representa la nueva función de demanda que resulta de haber elevado los tipos impositivos y de haber incrementado los gastos en la cuantía del aumento en la recaudación. El volumen del Superávit no ha variado habiendo aumentado, sin embargo, la renta de equilibrio desde  $Y$  hasta  $Y_1$  como resultado del mayor multiplicador impositivo al que está asociado el mismo volumen de superávit y que se ha traducido en una menor pendiente de la función de demanda.

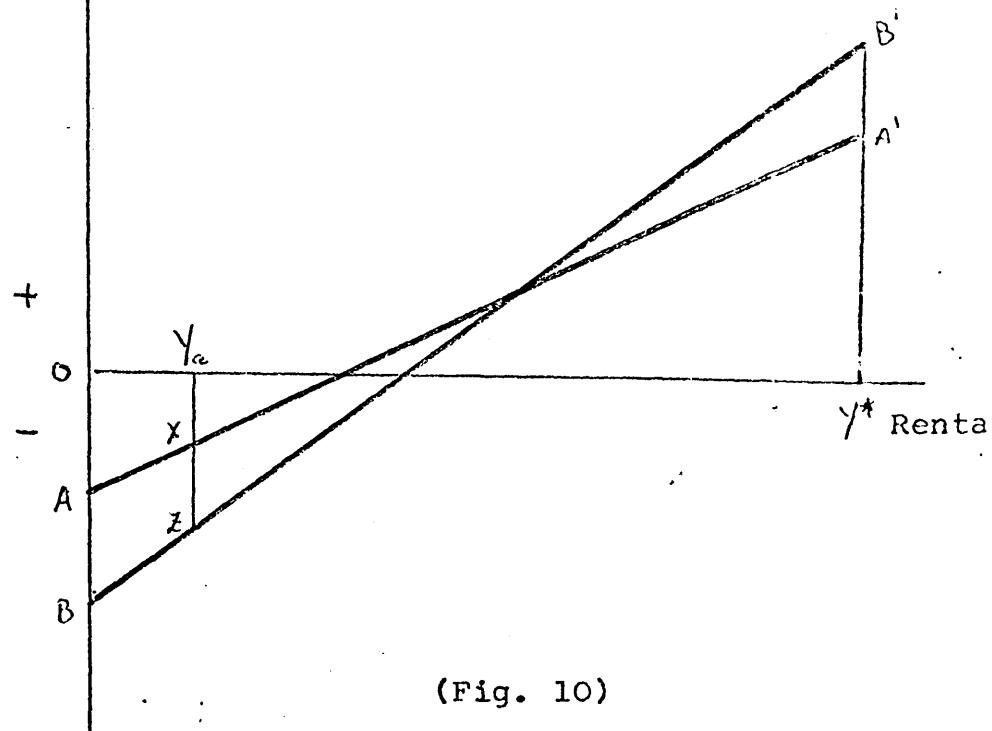
La conclusión inicial que puede deducirse del análisis efectuado, es que el superávit de pleno empleo, tanto no ponderado como ponderado, solo será útil como indicador de los efectos de la política fiscal, si la pendiente de la función presupuestaria se ha mantenido constante en el período de predicción.

Si en el período se han producido alteraciones en el tipo impositivo marginal agregado o en la tasa marginal agregada de los gastos de transferencia, la pendiente de la función presupuestaria habrá variado y puede producirse el caso de que ambas funciones presupuestarias lleguen a cortarse en un punto situado entre el nivel de renta efectivamente alcanzado y el nivel de renta de pleno empleo, en el cual, las variaciones del superávit de pleno empleo y del superávit medido al nivel de renta efectivo, serán de signo contrario. Oakland utiliza el siguiente gráfico para ilustrar este caso particular (118).

---

(118) William H. OAKLAND: Budgetary Measures....  
op. cit. pg. 350.

Superávit  
ponderado



(Fig. 10)

Consideremos una determinada estructura - presupuestaria  $AA'$  que arroja una serie - completa de posibles superávits ponderados positivos y negativos para cada nivel de renta. Si el nivel de renta de equilibrio es  $Y_a$ , el superávit ponderado realizado será  $X$  y el superávit ponderado de pleno empleo vendrá dado por  $A'$ .

Supongamos que se introduce un nuevo presupuesto  $BB'$  que hace aumentar el superávit ponderado de pleno empleo hasta  $B'$  y que a su vez, incrementa el déficit ponde

rado realizado hasta Z. Como consecuencia de que  $|Z| > |X|$ , la actividad económica aumentará y la renta del período en el que se ha producido el cambio en la función presupuestaria, se situará a la derecha de  $Y_a$ ; Sin embargo, de la comparación de los superávits ponderados de pleno empleo se deduce la conclusión inversa: La política fiscal ha sido contractiva y la renta nacional de cenderá.

Que un aumento del superávit ponderado de pleno empleo sea expansivo es, desde luego, un caso muy particular ya que solo se produce cuando la pendiente de la función presupuestaria aumenta respecto de la función inicial y cuando ambas funciones se cortan a un nivel de renta intermedio entre el efectivamente alcanzado y el de pleno empleo. En el caso inverso, es decir, en el que la pendiente de la nueva función sea menor que la anterior, las variaciones de los superávits ponderados serán también de signo contrario, produciéndose en este caso una contracción real de la actividad económica, en tanto que de la disminución del superávit de pleno empleo cabría juzgar la a ctuación de la política fiscal de expansiva. La figura (10) sirve también para ilustrar este caso inverso, suponiendo que la función inicial fuera  $BB'$  y la transformada  $AA'$ ; la disminución del superávit pondera-

do de pleno empleo en la magnitud B'A' puede dar la errónea impresión de que el nuevo presupuesto es mas expansivo que el anterior.

Las variaciones del superávit ponderado de pleno empleo en el caso <sup>1</sup>expuesto de corte de las funciones presupuestarias entre el nivel de renta efectivo y la renta de pleno empleo, proporcionan, como ha quedado demostrado, erróneas conclusiones sobre la dirección de la política fiscal; pero, no es necesario llegar a plantear un caso tan particular para extraer esta misma consecuencia. Basta que se produzca un cambio adecuado de la pendiente de la función presupuestaria, para que el volumen del superávit y la renta nacional se muevan en la misma dirección.

Supongamos, por ejemplo, que el Gobierno decide elevar los tipos impositivos de manera que obrenga un incremento en la recaudación de la magnitud  $K$  ( $\frac{dT}{dY} = K$ ). El efecto restrictivo sobre el gasto privado que de ello se deriva, suponiendo que la propensión marginal al consumo de la comunidad es  $b$ , será igual a  $bK$ . De esta variación impositiva se deriva, lógicamente, un incremento en la flexibilidad automática del presupuesto y por lo tanto un desplazamiento de la función presupuestaria; la función desplazada tendrá una pendiente menor que la

función inicial.

Supongamos ahora que el Gobierno decide aumentar su gasto público. Si el incremento es tal que compense exactamente el efecto restrictivo del gasto privado que el incremento impositivo produjo  $\left(\frac{dG}{dY} = bK\right)$ , el gasto agregado de la economía será de igual volumen al existente antes del cambio impositivo y la renta efectiva no habrá sufrido ninguna variación. Si el efecto expansivo del gasto no neutraliza totalmente la restricción impuesta  $\left(\frac{dG}{dY} < bK\right)$ , la renta caerá y si el efecto es tal que consigue no sólo igualarla sino superar la restricción  $\left(\frac{dG}{dY} > bK\right)$ , la renta efectivamente alcanzada será mayor que la existente antes de la variación impositiva.

Hasta ahora, no podemos decir nada sobre qué le ocurrirá al superávit ponderado de pleno empleo, porque estamos moviéndonos en el terreno de la renta real efectiva de la comunidad. Supongamos que del cálculo de los ingresos impositivos de pleno empleo se deduce que el incremento de la recaudación que se obtiene con el cambio es de  $K+P$   $\left(\frac{dT}{dY} = K+P\right)$ , siendo el efecto restrictivo calculado a pleno empleo igual a  $b(K+P)$ .



El volumen de gasto público que consiguió - superar la restrictividad impuesta sobre el nivel de renta efectivo por el cambio impositivo  $\left(\frac{dG}{dY} > bK\right)$ , puede, a su vez, igualar, superar o ser menor que el incremento - en los ingresos de pleno empleo. Si el - efecto expansivo del gasto incrementado compensa exactamente el efecto restrictivo del aumento de la recaudación de pleno empleo, el superávit ponderado de pleno empleo no - variará; si lo supera, producirá una disminución del superávit y si no alcanza a compensarlo se habrá producido un incremento - del superávit presupuestario.

La presentación en forma abreviada de estos supuestos, podría realizarse de la manera - siguiente:

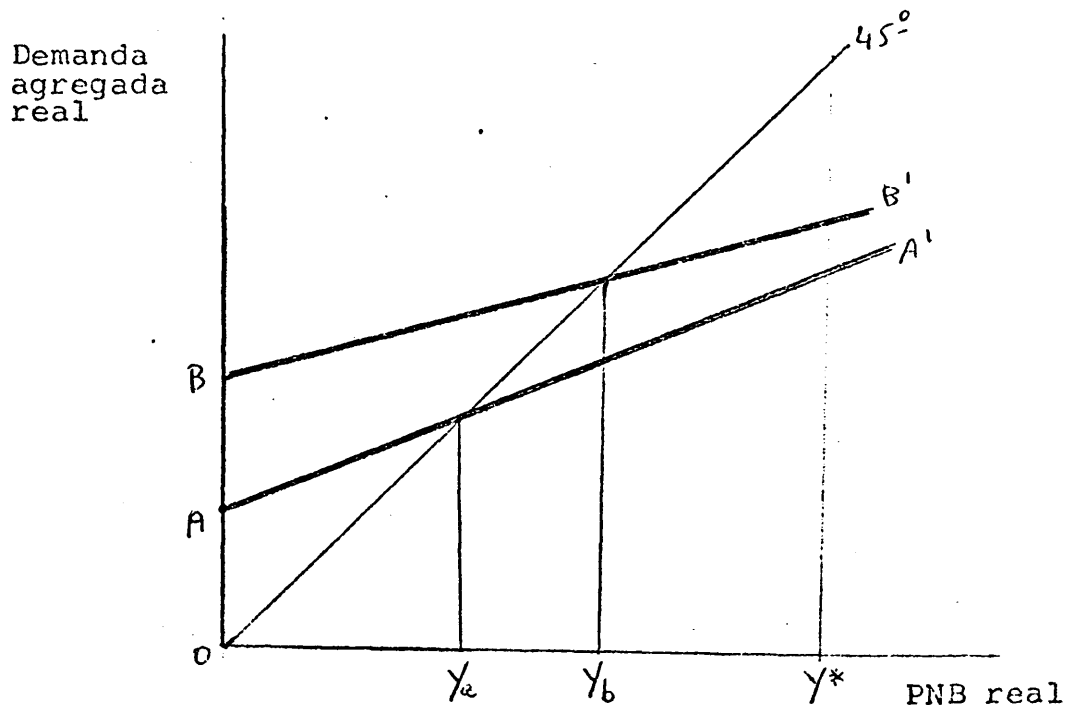
$$(1) \frac{dT}{dY} = K ; \text{ efecto restrictivo} = bK$$

$$(2) \frac{dG}{dY} \begin{cases} = bK; \text{ renta efectiva invariable} \\ < bK; \quad \nabla Y \\ > bK; \quad \Delta Y \end{cases}$$

$$(3) \frac{dT^*}{dY} = K+P ; \text{ efecto restrictivo} = b(K+P)$$

$$(4) \frac{dG}{dY} > bK \left\{ \begin{array}{l} = b(K+P) ; S_p^* \text{ invariable} \\ > b(k+P) ; \nabla S_p^* \\ < b(K+P) ; \Delta S_p^* \end{array} \right.$$

De la expresión (4) se deduce que un aumento de la renta efectiva de la comunidad, es compatible con un superávit ponderado de - pleno empleo invariable, superior e inferior al inicial. Si la variación del superávit ha sido de signo negativo, las conclusiones de ello derivadas sobre el sentido de la política fiscal habrán sido correctas. El caso de política fiscal expansiva con superávit invariable ha sido examinado y a él corresponde la figura (8). Para - ilustrar la tercera posibilidad emplearemos el gráfico siguiente:



(Fig. 11)

de donde se demuestra que con un aumento su ficientemente grande de la flexibilidad automática del presupuesto, se puede incrementar la renta real de la comunidad mientras aumenta el nivel del superávit presupuestario de pleno empleo ponderado, sin necesidad de que las funciones presupuestarias se corten.

Michael Levy (119) incorpora en este trabajo un estudio empírico sobre las pendientes de las funciones presupuestarias para el período comprendido entre 1956 y 1962, del - cual deduce que, aunque las funciones se - han mantenido relativamente estables, no to todas ellas tienen la misma pendiente. Levy efectúa un ajuste de regresión entre el gap. presupuestario (superávit presupuestario de pleno empleo menos saldo actual) y - el gap del PNB (PNB de pleno empleo menos - PNB actual); después compara cada observación con la pendiente de la función presupuestaria para diferentes períodos y de esta comparación deduce que las observaciones están todas muy próximas a la recta de regresión, de donde Levy deriva que las funciones presupuestarias se han mantenido relativamente estables en el período considerado.

---

(119) Michael E. LEVY: Fiscal Policy cycles and Growth op. cit. pg. 23-24.

Colwell y Lash (120) perfeccionan las conclusiones de Levy realizando un estudio em pírigo sobre el mismo período de tiempo y con el mismo procedimiento, pero utilizando datos trimestrales en vez de semestrales. La función estimada es la siguiente:

$$(S^x - S) = -2,24 + 0,433 (Y^x - Y)$$

El término independiente, al ser distinto de cero, indica que la recta de regresión no pasa por el origen. Puesto que únicamente las rectas que atraviesan el origen de coordenadas tienen la misma pendiente - en todos sus puntos, la recta de regresión cuya ordenada en el origen, tiene el valor de -2,24 tendrá en cada uno de sus puntos diferente pendiente, lo cual implica que - las funciones presupuestarias han mantenido en el período 1956-1962 distintas incli naciones.

Una vez comprobado el hecho de que las fun ciones presupuestarias no son paralelas, - los dos autores anteriormente citados hallan los puntos de corte de las funciones presupuestarias.

---

(120) Peter F. COLWELL and Nicholas A. LASH: Compa-  
ring ... op. cit. pag. 324 y 325.

En un 12% de los casos, los cálculos demuestran que las funciones se cortan a un nivel intermedio entre la renta real efectivamente alcanzada y la renta de pleno empleo (Fig. 10), lo cual demuestra que las variaciones del superávit de pleno empleo proporcionan una indicación inversa sobre los efectos de la política fiscal. En un 49% de los casos, la intersección de las funciones se produce a un nivel de PNB superior al de pleno empleo, lo cual indica que los cambios en el superávit de pleno empleo han subestimado la magnitud de los efectos expansivos de la política fiscal.

Los defectos teóricos que sufre el superávit de pleno empleo y los resultados de las contrastaciones empíricas sugieren que este concepto, es un indicador fiscal poco digno de confianza y que otras medidas más correctas de los efectos de los cambios fiscales deben ser construídas.

Un intento en este sentido lo constituye el método de calcular el impacto inicial de las acciones fiscales discrecionales que, estimando los cambios en los ingresos y gastos públicos al nivel inicial del PNB, intenta dar solución a los complicados problemas de cálculo, crecimiento secular del PNB e inestabilidad de las funciones presupuestarias, implicados por el concepto de

superávit presupuestario de pleno empleo.

Mencionaremos a continuación como técnicas de medición mas elaboradas del impacto inicial de los cambios fiscales discrecionales el Superávit Inicial de Oakland y el Estimulo Inicial de Corrigan (121).

Oakland construye el Superávit Inicial como una medida ponderada de los cambios fiscales discrecionales; se diferencia del superávit de pleno empleo ponderado solamente -- en la base de cálculo elegida: el PNB efectivamente alcanzado y no el PNB de pleno empleo. Utilizando el índice  $i$  para designar los valores que toman las variables al nivel de la renta efectiva del período considerado, el superávit inicial ponderado vendrá dado por:

$$W_1 T^i - W_2 G_n^i - G_e^i$$

$\left\{ \begin{array}{l} T = \text{ingresos impositivos} \\ G_n = \text{gastos transferencia} \\ G_e = \text{'gastos públicos' en bienes y servicios} \\ W_1, W_2 = \text{coeficientes de ponderación} \end{array} \right.$

- 
- (121) William H. OAKLAND: Budgetary Measures.... op. cit. pg. 351 y ss. E.G. CORRIGAN: The Measurement and Importance of Fiscal Policy Changes Monthly Review, Federal Reserve Bank of New York, June 1970 pg. 133-145; Budgetary Measures of Fiscal Performance: A Comment, - Southern Economic Journal, april 1970, pg. - 470-473.

Al evaluar los efectos de la política fiscal discrecional al nivel efectivo del PNB, se evitan muchas de las dificultades que se derivan del cálculo de los ingresos y gastos de pleno empleo y, sobre todo, muchas confusiones acerca del impacto final sobre la actividad económica, de una variación en el tipo impositivo marginal agregado o en la composición de los gastos públicos.

Cuando se produzca un cambio impositivo discrecional, el cálculo de las variaciones en la recaudación será evidentemente más sencillo de efectuar al nivel efectivo de la renta que al nivel hipotético de pleno empleo. Se eliminan los errores posibles en el cálculo de la renta monetaria que la comunidad poseerá cuando solo exista un 4% de desempleo; la incertidumbre sobre las variaciones en el nivel de precios desaparecen y con ello la dudosa fiabilidad del valor de la renta real de pleno empleo; los problemas del crecimiento secular del PNB, de la rémora fiscal y de los ajustes para la inflación no se plantean en este caso, etc. En cuanto a los efectos expansivos de una disminución en la recaudación o restrictivos de un aumento en aquella, la bondad de los cálculos se asegura notablemente cuando se toma como base la renta privada efectivamente disponible para el gasto de la comunidad. La distribución funcional de la renta se conoce en este caso y no se supone; la

propensión marginal al consumo de la comuni-  
dad será mas fiable cuando se calcula cono-  
ciendo la renta monetaria y su distribución  
que cuando se aplica a un nivel para cuyo -  
cálculo hay que formular delicados supues-  
tos respecto a la magnitud de la renta y su  
distribución.

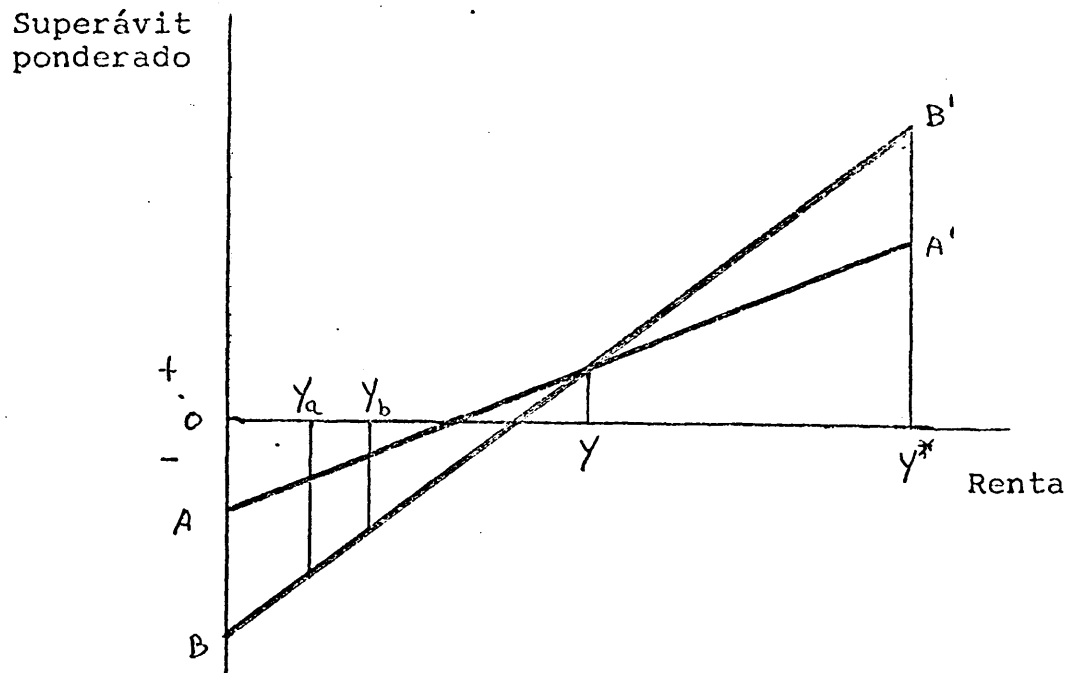
En cuanto a los gastos, una buena parte de  
las críticas formuladas en el apartado co-  
rrespondiente de este trabajo respecto a -  
los gastos de pleno empleo, no tendrán cabi-  
da cuando se hable de gastos efectivamente  
realizados, como por ejemplo, la que se rea-  
lizaba a la calificación como automáticas -  
solamente de las compensaciones por desem-  
pleo.

Aun siendo toda esta simplificación de los  
cálculos importante cuando, en vez de ha-  
blar de variación presupuestaria en general  
(que correspondería al caso de cambio pro-  
porcional en el sistema impositivo y varia-  
ción en el volumen de gastos sin alterar su  
composición), analizamos el caso de una va-  
riación presupuestaria que altere la pen-  
diente de la función, la importancia de la  
referencia al nivel efectivo de renta, au-  
menta. Desaparecen las posibles infravaloraciones,  
sobrevaloraciones e inversiones -  
que se deducían de la contemplación de las  
variaciones del saldo presupuestario de ple



no empleo.

Imaginemos para mayor claridad que se produce el caso límite de corte de las funciones presupuestarias entre los niveles efectivo y de pleno empleo del PNB



(Fig. 12)

AA' es la función presupuestaria inicial y BB' la transformada. Como en la figura - (9), la variación del superávit ponderado - de pleno empleo  $\Delta A'B'$  en sentido positivo, mientras que el superávit inicial ponderado varía de X a Z' aumentándose la magnitud del déficit. La variación del déficit inicial ponderado desde X hasta Z' puede - descomponerse en dos diferentes magnitudes

una discrecional: la variación desde  $X$  hasta  $Z$ , y otra automática: de  $Z$  a  $Z'$  como consecuencia del aumento de la renta de  $Y_a$  a  $Y_b$  que ha incrementado las bases imponibles y reducido el volumen de los gastos. - La variación del superávit inicial ponderado proporciona, como ha quedado demostrado, un indicador desprovisto de ambigüedades sobre la dirección y el vigor de la política fiscal.

Sin embargo, el volumen del superávit inicial ponderado no es único para cada particular estructura presupuestaria; su magnitud depende del nivel de renta que se tome como punto de partida. Por tanto, los efectos de un cambio presupuestario serán diferentes según el nivel de renta en que aquellos se produzcan. La restrictividad relativa de las estructuras presupuestarias  $AA'$  y  $BB'$  de la figura (12) será distinta para volúmenes de renta a la derecha y a la izquierda de  $Y$ . La función  $AA'$  es más restrictiva que  $BB'$  para niveles de renta inferiores a  $Y$  y es más expansiva para niveles superiores a  $Y$ ; a su vez, un cambio presupuestario tal como el indicado, impondrá una restricción más fuerte sobre la actividad económica si se efectúa el nivel  $Y_a$  que si se produce en  $Y_b$ . Para Oakland, sin embargo, el carácter no único del superávit inicial ponderado no constituye un defecto de

su concepto sino más bien una característica que permite conocer el grado de intensidad de una acción política discrecional.

A pesar de la defensa de Oakland, no cabe duda de que esta característica del superávit inicial ponderado tiene un grave inconveniente: una serie temporal de superávits iniciales está desprovista de sentido, ya que las variaciones de la renta que determinan los valores de la serie, pueden haberse provocado por causas distintas de las acciones fiscales; por ello, para que los superávits iniciales de diferentes momentos del tiempo sean comparables, será necesario deflactar los valores de la serie a un nivel de renta determinado y constante, tomado como base. Una vez efectuado un ajuste de este tipo, el superávit inicial ponderado puede servir para evaluar pasadas acciones fiscales.

El superávit inicial ponderado está idealmente construido, en opinión de su creador, sobre todo para juzgar el grado de restrictividad de dos diferentes estructuras presupuestarias en un momento determinado del tiempo, no tanto como para efectuar comparaciones sobre el grado de contribución de la política fiscal a la evolución de la actividad económica, en períodos de tiempo distantes.

En su opinión este concepto es el más adecuado de todos los existentes para medir cómo - habrá podido evolucionar la actividad económica, si un determinado cambio presupuestario introducido, se hubiera efectuado en el período anterior y, para determinar el cuánto de la contribución pública a la demanda - agregada de la economía, entre dos períodos consecutivos.

Supongamos que el cambio presupuestario se - ha introducido en 1966 y que, para el nivel de renta existente, el superávit ponderado - arroja un determinado volumen. Calculando - este valor en términos de la renta del año - 1965 y comparándolo con el superávit ponderado realizado en 1965 se puede determinar, se gún el signo de la diferencia entre ambos, - la dirección, en primer lugar, de la política fiscal. Si el saldo diferencia es positivo la política fiscal será expansiva y si es negativo, el cambio presupuestario habrá impuesto una determinada restricción a la actividad económica. El valor algebraico del saldo, en segundo término indicará, de forma - aproximada, el aumento o reducción de la contribución del sector público a la demanda - agregada.

Hacemos la especificación "de forma aproxi-mada" respecto a la magnitud de la contribución pública a la demanda agregada, porque

la variación del superávit inicial ponderado en términos constantes está unida al multiplicador impositivo para su transformación en cifras de PNB.

Volviendo al modelo agregado simple de tres ecuaciones que desarrollamos en la página - de este trabajo y siguiendo un procedimiento y notación similares, definamos el - superávit inicial ponderado y su variación de la forma siguiente:

$$(7'') \quad B'' = W_1 c + W_1 tY - G$$

$$(8'') \quad dB'' = W_1 dc + W_2 Ydt - dG$$

Sustituyendo la (8'') en la diferencial total de la condición de equilibrio de la renta-ecuación (6)-, que indicaba la relación entre los cambios en los parámetros fiscales y los cambios en la renta agregada,

$$(9'') \quad dY = -KdB''$$

La ecuación (9'') indica que esta medida es un indicador solo aproximado de la magnitud de la política fiscal porque depende del - multiplicador, que se alterará como consecuencia del cambio presupuestario que hará variar los tipos impositivos.

El superávit inicial ponderado, además de esta debilidad, que afecta también al superávit presupuestario de pleno empleo simple y ponderado, participa de los problemas de la ponderación ya mencionados y comunes a la versión ponderada del superávit presupuestario del pleno empleo.

El Estímulo Inicial, como técnica alternativa de medición del impacto fiscal, fue desarrollada primeramente por el Banco Federal de la Reserva de Nueva York (122) y perfeccionada después por Corrigan en los artículos citados. El Estímulo Inicial como el Superávit Inicial, trata de medir los efectos de los cambios presupuestarios discrecionales, tomando como base el nivel efectivo de la renta. Las dos medidas son muy similares por lo que evitando innecesarias repeticiones, renunciaremos a definir de forma positiva el Estímulo Inicial y utilizaremos el procedimiento de resaltar sus diferencias con el Superávit Inicial.

En primer lugar, el Estímulo Inicial no está ponderado; es, simplemente, la suma algebraica de los efectos iniciales de los cam-

---

(122) The Initial Effects of Federal Budgetary Changes on Aggregate Spending, Monthly Review, Federal Reserve Bank of New York, July 1965, - pg. 141-149.

bios en los gastos públicos y en los impuestos, en base a la Contabilidad Nacional. Los gastos se calculan como suma de los cambios trimestrales de la partida de "empleo" del sector federal de la Contabilidad Nacional. Todo cambio en los gastos se considera pues, discrecional; no se efectúa, como ocurre al calcular el superávit inicial (y desde luego en el caso del superávit de pleno-empleo) ningún ajuste tendente a eliminar las variaciones en los pagos por desempleo, cuya naturaleza es endógena. Solo se toman en cuenta las variaciones absolutas del gasto público por períodos sin especificar qué tipos de gasto han provocado la alteración.

En cuanto a los ingresos, son las variaciones en la recaudación que se deducen de la contabilidad nacional las que se consideran como efecto inicial del cambio impositivo. Si lo que se ha producido es un incremento recaudatorio, a la variación se le aplica un signo negativo; si el volumen de ingresos ha descendido, a la magnitud diferencia se le aplicará el signo positivo; es decir, a los datos que obtengan por la vía de los ingresos se les aplican signos algebraicos distintos, de acuerdo con los efectos que ejerzan sobre la economía.

Una vez obtenidas las magnitudes que representan los efectos de variación de los gas-

tos y los efectos sobre la renta de los impuestos (variación en la recaudación con signo contrario), el cambio neto en el Estímulo Inicial será la suma algebraica de estos dos componentes.

El Superávit Inicial es teóricamente superior a la medida propuesta por Corrigan porque los parámetros que lo componen están ponderados según el impacto esperando de cada variación en ellos sobre el PNB; sin embargo, cuando se comparan cálculos sobre la dirección de la política fiscal que arrojan ambas medidas, puede observarse que existe una coincidencia entre los resultados de ambas (en un 87% de los casos) y bastantes diferencias con los resultados obtenidos de la aplicación del concepto de superávit de pleno empleo (el Superávit Inicial coincide en un 28% de los casos con el Superávit de pleno empleo y el Estímulo Inicial en un 29%) (123).

- 
- (123) Los estudios empíricos efectuados por Oakland y Corrigan sobre la habilidad de los diferentes indicadores para explicar las variaciones del PNB, indican que sus medidas tanto en relación con los impuestos, gastos o con el saldo, en sí mismo, se asocian mejor que el superávit de pleno empleo a los cambios en el PNB. Conviene consultar las tablas de resultados de las comparaciones entre Superávit Inicial y Superávit de Pleno Empleo en W.OAKLAND: Budgetary Measures... op. cit. pag. 137-139 P.F. COLWELL y N.A. LASH comparan simultáneamente las tres medidas en Comparing Fiscal... op. cit. pg. 325 y deducen las conclusiones incorporadas en el texto.



El hecho de que los resultados de las medidas del impacto inicial se comportan casi idénticamente respecto a la explicación de las variaciones en el PNB, sugiere que la ponderación de Oakland no añade una mejora sustancial a la medida. Los coeficientes que utiliza para ponderar los cambios trimestrales en las diversas categorías presupuestarias, que son los empleados por Musgrave (124), son elegidos a priori y resultan ser muy diferentes a los que se obtienen a posteriori cuando se desagrega el cambio del Superávit Inicial y se efectúa un análisis de regresión entre los cambios en el PNB y sus componentes no ponderados (125).

La inferioridad del Estímulo Inicial en base a la ausencia de ponderación parece, pues, mas conceptual que real.

Una diferencia importante entre las dos medidas del impacto inicial de los cambios de

---

(124) On Measuring Fiscal Performance op. cit.

(125) Peter F. COLWELL and Nicholas A. LASH, en Comparing fiscal.... pg. 326 emplean este procedimiento para deducir los pesos efectivos; de la comparación que realizan entre éstos y los coeficientes utilizados por Oakland deducen que - salvo los gastos en bienes y servicios (donde su coeficiente es mayor que el de Oakland en - 0,5) los pesos de los demás componentes difieren no solo grandemente en magnitud, sino también en signo.

política fiscal que estamos examinando, se observa, en cuanto al perfil temporal y las magnitudes asignadas a algunos cambios impositivos.

La técnica de medición propuesta por Corrigan incorpora una estructura de lags que posibilite cálculos mas exactos de los efectos de la política fiscal sobre el PNB, y precisamente aquella estructura que maximice el poder explicativo (el coeficiente de determinación:  $R^2$ ) de las variables fiscales relacionadas con el PNB.

Los resultados de numerosos experimentos estadísticos indican que una estructura de lags que incorpore, para las variables de gastos, el trimestre corriente en que se produce el cambio y los siete anteriores y para las variables impositivas, el trimestre actual y los seis anteriores, es la óptima (126).

Corrigan incorpora esta estructura de lags a la hora de determinar los efectos iniciales de una variación presupuestaria, mien-

---

(126) Una buena síntesis de los retrasos con que afectan a la actividad económica los diversos cambios presupuestarios, puede encontrarse en Albert ANDO and E.Cary BROWN: Lags in Fiscal Policy: A Summary trad. en Política Fiscal en acción Instituto de Estudios Fiscales nº 7, - 1971, pg. 305-316.

tras que Oakland no realiza este tipo de -  
ajuste; por ello, los resultados que ambos  
obtienen sobre los efectos iniciales de un  
cambio presupuestario discrecional son muy  
diferentes, tanto más cuanto mas corto es el  
período tomado comounidad de cálculo. Corri  
gan analiza el comportamiento de varias téc-  
nicas de medición (superávit de pleno empleo  
simple, ponderado, Superávit Inicial y Estí-  
mulo Inicial) ante la reducción impositiva -  
introducida en Estados Unidos en 1965, expli-  
cando las causas de las diferencias en los -  
resultados (127); en lo que respecta a las -  
medidas del impacto inicial, afirma que las -  
mayores disparidades en cuanto al signo y -  
magnitud de los efectos del cambio impositi-  
vo se deben a que el Superávit Inicial acumu-  
la el volumen total de los efectos del cam-  
bio impositivo a un solo momento de tiempo  
(al tercer trimestre de 1965), cuando en cam-  
bio, una vez aplicada la estructura de lags  
a las ecuaciones impositivas, la reducción -  
se produce en su totalidad a lo largo de un  
más amplio período de tiempo (la reducción -  
en la recaudación impositiva en 4,7 billones  
es la suma total de descensos recaudatorios  
provistos para tener lugar entre el 22 de ju-  
nio de 1965 y el 1 de enero de 1969).

---

(127) E.G.CORRIGAN: Budgetary Measures..... op.cit.

Una medida de cambios discrecionales que no formule supuestos respecto al momento concreto del tiempo al que debe atribuir el efecto inicial de un cambio presupuestario, como el Superávit Inicial, deducirá conclusiones con toda probabilidad erróneas, no sólo sobre el volumen de variación del saldo, sino incluso sobre su signo y provocará juicios incorrectos sobre el sentido y la magnitud de la política fiscal.

El Estímulo Inicial en cambio, se plantea el problema de la afectación de los efectos iniciales de los cambios presupuestarios a momentos concretos del tiempo y da una solución a la periodificación, a través de la incorporación a las ecuaciones presupuestarias de una estructura de lags; por ello, a pesar de no ser una medida ponderada, parece proporcionar resultados mas satisfactorios sobre los verdaderos efectos de la política fiscal.

Conviene decir por último, que el número de partidarios de calcular los efectos de la política fiscal en base a niveles iniciales de la Renta en vez de al nivel de pleno empleo, está aumentando considerablemente, no sólo en países diferentes de Estados Unidos cuyos gobiernos no han llegado a precisar suficientemente el pleno empleo como para permitir un cálculo del superávit presu-

pujestario a ese nivel (128), sino incluso dentro del propio país (129) por el sinnúmero de problemas que se plantean en torno a la exactitud o fiabilidad de los cálculos.

### Consideraciones finales

Hasta ahora hemos pretendido presentar al concepto de Superávit Presupuestario de Pleno Empleo con la problemática que le rodea y las modificaciones que diversos autores han introducido en el concepto inicial para reducir al mínimo sus defectos, tanto de naturaleza conceptual, como de carácter práctico.

La panorámica analizada es amplia y compleja y la bibliografía sobre este tema abundante. Estos dos hechos reflejan el indudable interés que despierta esta figura conceptual, tanto más cuanto se tiene presente que fue 1962 el año en que hay que fechar verdaderamente la creación del Superávit Presupuestario de Pleno Empleo y su utilización como indicador de los efectos cíclicos

---

(128) Bent HANSEN: Fiscal Policy in Seven Countries op. cit. pg. 26, 27.

(129) Por ejemplo Warren Smith: Comments to the Full Employment.... Arthur M. OKUN y Nancy H. TEETERS op. cit. pg. 112.

de la política fiscal en Estados Unidos.

Desde un punto de vista teórico, el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo supone un gran avance respecto al indicador tradicional de los efectos a corto plazo de la política fiscal, ya que proporciona un procedimiento para diferenciar los efectos presupuestarios automáticos, de los efectos atribuibles a medidas discrecionales tomadas en el campo de los ingresos o gastos públicos y ello permite determinar el sentido de la actuación intencional de las responsables de la política fiscal.

El procedimiento al que aludimos, consiste en construir una nueva función presupuestaria cuando se hayan introducido alteraciones en la estructura impositiva o en la composición de los gastos públicos y comparar los saldos presupuestarios que ambas funciones arrojan para un mismo nivel de Renta Nacional: La Renta de pleno empleo. Suponiendo que los saldos presupuestarios de ambas funciones, la inicial y la transformada, sean positivos, un aumento del superávit de pleno empleo indicará que la política fiscal habrá actuado intencionalmente de forma contractiva y una disminución del superávit de pleno empleo indicará que la intención de las autoridades presupuestarias ha sido expandir la actividad económica.

Si bien el intento de encontrar un procedimiento para aislar los cambios discrecionales de la política fiscal de los que se producen en el Presupuesto como consecuencia de las variaciones del PNB, es básicamente correcto, no puede decirse que el concepto de Superávit Presupuestario de Pleno Empleo con siga cuantificar con exactitud la magnitud de los efectos de los cambios discrecionales aislados ya por este procedimiento.

La razón que sustenta esta última afirmación es clara: Las diferencias en el Superávit - Presupuestario de Pleno Empleo que dos diferentes estructuras presupuestarias arrojan, proporciona información únicamente acerca de los cambios absolutos en la participación - del sector público en la actividad económica pero no de la incidencia relativa de las variaciones introducidas en la estructura impo sitiva o en la composición de los gastos públicos.

A remediar el imperfecto conocimiento de los efectos de los cambios presupuestarios discrecionales, tiende el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo ponderado que se diferen cia del concepto inicial únicamente, en que - aplica coeficientes de ponderación a cada ti po de cambio presupuestario, según la incidencia que cada variación ejerza sobre la - demanda agregada.

Aún suponiendo el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo ponderado una importante mejora teórica del concepto inicialmente elaborado - por el Consejo de Asesores Económicos del Presidente de Estados Unidos, existen una serie de problemas que surgen de la puesta en práctica de ambos conceptos que han preocupado un importante sector de la doctrina y que han - provocado la aparición de nuevas figuras teóricas tendentes también a cuantificar los - efectos discrecionales de la política fiscal.

Merecen destacarse por su transcendencia los problemas que surgen de los aumentos inflacionistas de los precios y del incremento secular del Producto Nacional Bruto, dentro del - conjunto de cuestiones que se plantean en la aplicación práctica del Superávit Presupuestario de Pleno Empleo en sus dos versiones.

El primero de estos problemas hace surgir la necesidad de efectuar ajustes para los incrementos inflacionistas de precios, existiendo diversas e importantes propuestas en este sentido, mientras que el segundo: la rémora fiscal y su neutralización, son la causa de la aparición del concepto de Superávit Presupuestario relativo.

La dificultad de salvar las inexactitudes - que estos problemas provocan a la hora de - aplicar prácticamente el concepto de Superá-



vit Presupuestario de Pleno Empleo y el hecho -  
de reconducir todos ellos a una causa común: la  
referencia a la Renta de pleno empleo, genera to  
da una corriente doctrinal en contra de la refe-  
rencia a una base hipotética y cristaliza en los  
conceptos de Superávit Inicial e Impulso Inicial  
que calculan los efectos de los cambios presu-  
puestarios discrecionales respecto de una base, -  
ya no hipotética: la Renta actual del período pa-  
ra el que aquellos se calculan.

#### 2.4. Especial consideración de la determinación de los multiplicadores de los ingresos y gastos públicos.

Hemos aludido repetidamente en este trabajo a la importancia que adquieren los multiplicadores de los distintos componentes presupuestarios, en cuanto a la determinación de los efectos de la política fiscal sobre la economía, ya que de ellos dependerá el cambio del PNB que se produzca en respuesta a cambios específicos en las variables fiscales.

La concepción tradicional del multiplicador de la política fiscal, no resulta adecuada para determinar las variaciones del PNB, porque lo que de ella se derivan son dos multiplicadores, uno para el gasto público y otro para los ingresos, que solo nos hablan de los efectos que, sobre la actividad económica, se producirán ante cambios absolutos en ingresos o gastos, sin discriminar sobre las causas concretas que han provocado aquella variación.

Podemos servirnos de un modelo muy simple de determinación de la renta, para hallar los multiplicadores tradicionales de gastos e ingresos públicos.

$$\begin{aligned}
 (1) \quad & \left\{ \begin{array}{l} Y=I+C+G \\ C=a(Y-T)+b \\ T-tY+g \end{array} \right. \quad \begin{array}{l} Y = \text{renta nacional} \\ I = \text{inversión privada} \\ C = \text{consumo privado} \\ G = \text{gastos públicos en} \\ \text{bienes y servicios} \\ T = \text{ingresos fiscales} \\ \text{derivados del im-} \\ \text{puesto personal so} \\ \text{bre la renta.} \end{array} \\
 (2) \quad & dY = \frac{dI+dG-aYdt}{1-a(1-t)} \\
 (3) \quad & \frac{dY}{dG} = \frac{1}{1-a(1-t)} \\
 (4) \quad & \frac{dY}{dT} = \frac{-a}{1-a(1-t)} \quad \begin{array}{l} a = \text{propensión margi-} \\ \text{nal al consumo.} \\ t = \text{tipo impositivo -} \\ \text{marginal.} \end{array} \\
 & b, g = \text{constantes.}
 \end{aligned}$$

Lo único que puede deducirse de las expresiones (3) y (4) es que cualquier cambio dado en el gasto público en bienes y servicios, tendrá un efecto multiplicador sobre la actividad económica mayor que un cambio igual e inverso en los impuestos (130). No cabe duda de que la causa de la exigüedad en las conclusiones que se han derivado, es la simplicidad de las relaciones funcionales definidas por el modelo. La complejidad del sistema imposi

- (130) Una conclusión como ésta, explica ya la observación de Solomon de que: "A pesar de la mayor elevación de los ingresos tributarios que de los gastos, la política fiscal se volvió mas expansiva entre la primera y la segunda mitad de 1961". Robert SOLOMON: A note on the Full Employment... op. cit. pg. 257.

tivo no puede reducirse a una ecuación como -  
la 3ª del sistema (1) que presupone que la -  
única fuente de ingresos para el Estado son -  
los impuestos directos sobre la renta de los  
entes privados. Los gastos públicos se desti-  
nan a un gran número de empleos, siendo las -  
compras de bienes y servicios sólo una de las  
múltiples posibilidades. Asumir que la econo-  
mía no mantiene relaciones comerciales con el  
exterior, es un supuesto poco realista, etc.

En orden a obtener conclusiones sobre los -  
efectos de la política fiscal más satisfacto-  
rias, los modelos han sufrido progresivas com-  
plicaciones para incorporar supuestos de aná-  
lisis mas ajustados a la realidad. Podemos -  
mencionar como intento en este sentido, la -  
aplicación del modelo de Leontief a la activi-  
dad del sector público.

En el terreno de los gastos públicos, se ha -  
utilizado la matriz input-output para determi-  
nar los efectos expansivos de las compras pú-  
blicas de bienes y servicios, según el sector  
industrial al que vayan dirigidas, en orden a  
evaluar de forma más exacta la magnitud del -  
multiplicador del gastos público en bienes y  
servicios.

Peacock y Stewart (131) demuestran que los -  
efectos de las adquisiciones públicas sobre

(131) A.T. PEACOCK and I.G. STEWART: Fiscal Policy and the  
Composition on Government Purchases, trad. en Pre-  
supuesto: Efectos Económicos, Inst. de Estudios Fis-  
cales, Madrid 1972, pg. 187-201.

el nivel de renta y empleo y sobre la balanza de pagos no solo dependendel gasto público - agregado, sino también de su composición. El procedimiento de que se sirven los autores citados es muy simple: Descomponen el sector - industrial Británico en seis grupos industria les y un sector exterior y distribuyen el volumen total de las compras públicas entre los siete subsectores. Una vez calculados los - inputs totales de los subsectores, hallan la matriz de coeficientes técnicos, ya solo para los grupos industriales, cuyas propiedades algebraicas son tales como para asegurar que todos los impactos sobre las rentas, de variaciónes en los niveles de output, originados por un gasto final especificado inicialmente, - son tomados en cuenta. Esta ordenación de - coeficientes representa un multiplicador interindustrial (132).

Con los gastos públicos en cada uno de los - subsectores, se construye un vector columna que se multiplica por el inverso de los coeficientes input-output y la matriz resultante, vuelve a multiplicarse por un vector fila que exprese las relaciones de inputs factoriales en cada uno de los seis grupos industriales.

---

( 132) Ver J.S.CHIMPAN: The Theory of Inter-Sectoral Money Flow and Income Fortmation, 1951 y R.M.GOODWIN: The Multiplier Matrix, Economic Journal, Diciembre 1949.

7

El vector fila resultante indicará los cambios finales que se producirán en las rentas de cada sector, como consecuencia de una variación de las compras públicas de bienes y servicios.

La puesta en práctica de este procedimiento de muestra que las diferentes composiciones del - gasto público en compras de bienes y servicios tendrá diferentes efectos multiplicadores, dando el mismo cambio agregado en el gasto; no - sólo porque diferentes composiciones de las adquisiciones públicas producirán diferentes distribuciones de la renta entre los grupos ocupacionales, sino también, porque cada subsector industrial, para dar lugar a su output final, utiliza distintas proporciones de inputs importados.

Si las propensiones marginales al consumo de los individuos que pertenecen a los diferentes subsectores industriales (agricultores y mineros, por ejemplo) son iguales, lo cual es bastante dudoso, las diferentes distribuciones de la renta provocadas por una alteración de la composición en las compras públicas, no provocarán alteraciones en la demanda agregada privada. Por tanto, si este supuesto se - cumple y si el sistema económico es cerrado, los efectos multiplicadores de un cambio en - las compras públicas de bienes y servicios se rían idénticos, cualquiera que fuera el desti

no final del gasto.

Sin embargo, en un sistema económico abierto, con relaciones exteriores de carácter comercial, si el gasto público se concentra sobre un sector o sectores cuyo contenido de importación es relativamente alto, un análisis del multiplicador según el procedimiento anterior, nos conduce a esperar que la repercusión sobre la renta interior se verá disminuida, dado que este sector gastará en el exterior más que los otros. Por lo tanto, si la composición de las compras públicas de bienes y servicios se altera entre aquellos sectores para cuyos productos finales se utilizan diferentes proporciones entre inputs interiores e importados, los efectos multiplicadores sobre la actividad económica interior de una misma variación absoluta del gasto, difierirán. Sin además, se comprueba que las propensiones marginales al consumo son distintas, según los diversos subsectores industriales, las alteraciones en la distribución de la renta, agudizarán las diferencias que en los efectos multiplicadores del gasto público en bienes y servicios, introducen la no constancia en los contenidos de importación.

Aproximaciones de este tipo no son, sin embargo, del todo convincentes; existen, por un lado, dudas fundadas sobre que las funciones de producción sean de la forma que Leontief

propone y, en segundo lugar, un análisis de los efectos multiplicadores de la política fiscal, no puede reducirse a considerar aisladamente el lado del gasto público, sino - que ha de tomar en cuenta la estructura del sistema tributario y el comportamiento de - los multiplicadores impositivos; una vez - considerados conjuntamente ambos campos de acción, podrán deducirse los efectos de una alteración en el volumen y/o composición de las compras públicas de bienes y servicios sobre la cantidad y distribución de la renta y gastos personales y, por tanto, sobre la demanda agregada de la economía.

Modelos econométricos mas complicados, que especifiquen el comportamiento de los diversos tipos de ingresos y gastos públicos, en relación con el consumo e inversión privados y respecto a las importaciones, de - forma conjunta, serán las mas idóneos para obtener los coeficientes multiplicadores - aplicables a las variaciones absolutas de cada tipo de ingresos y gastos públicos.

Es interesante, mencionar, como una de las primeras aportaciones en este sentido, el modelo econométrico de Daniel Suits (133) que

---

(133) Daniel SUITS: Forecasting and analysis with an Econometric model, American Economic Review vol. LII, Marzo 1962, pg. 104-132.



a través de un sistema de treinta y dos ecuaciones de comportamiento y una identidad, obtiene los multiplicadores a corto y largo - plazo de la política fiscal.

El modelo en forma estructural, construido - por Suits, es transformado en un modelo de - forma reducida, despejando las variables endógenas en función de las exógenas o "conocidas"; un segundo paso hacia la simplificación lo constituye la construcción de una matriz inversa con los coeficientes que afectan a las variables conocidas y que definen a las variables endógenas del modelo. Los - coeficientes de esta matriz inversa son, precisamente, los pesos o multiplicadores que - hay que aplicar a los cambios presupuestarios para calcular los efectos de la política fiscal.

Expondremos de forma simplificada, a continuación, el procedimiento de que se sirve - Suits para calcular los multiplicadores de la política fiscal, a efectos de clarificar la exposición realizada.

Supongamos que las tres primeras expresiones siguientes resumen el sistema de treinta y dos ecuaciones de comportamiento, siendo la cuarta, la identidad que define el valor de equilibrio de la renta.

- |                           |                                       |
|---------------------------|---------------------------------------|
| (1) $G = 20 + 0,7(Y - T)$ | $C =$ consumo privado                 |
| (2) $I = 2 + 0,1 Y_{-1}$  | $I =$ inversión privada               |
| (3) $T = 0,2Y$            | $T =$ recaudación impositiva.         |
|                           | $G =$ gasto público                   |
| (4) $Y = C + I + G$       | $Y =$ renta del periodo               |
|                           | $Y_{-1} =$ renta del periodo anterior |

Las variables conocidas son el gasto público y la renta del período anterior; con ellas - pueden encontrarse los valores del consumo, - la inversión, la recaudación impositiva y la renta del período, resolviendo el sistema.

Puesto que la inversión solo depende de una variable ya conocida, la renta del período anterior y que su valor puede obtenerse directamente de la ecuación (2) sin necesidad de hacer referencia al resto del modelo,  $I$ , puede ser tratada como variable conocida al lado de  $G$  y de  $Y_{-1}$ . Por ello, podemos construir un nuevo sistema de ecuaciones expresando variables endógenas en función de los valores conocidos. El sistema resultante, esta vez de tres ecuaciones, será el siguiente:

$$(1') \quad C - 0,7Y + 0,7T = 20 = P_1$$

$$(3') \quad -0,2Y + 1,0T = 0 = P_3$$

$$(4') \quad -C + Y = I + G = P_4$$

Pasando todos los valores desconocidos a la izquierda y denominando al lado derecho de las ecuaciones  $P_1, P_3$  y  $P_4$ , pueden expresarse los valores de  $C, T$  e  $Y$  en función de  $P_1, P_3$  y  $P_4$  con lo que el sistema podría expresarse así:

$$(1'') \quad C = 2,273 P_1 - 1,591 P_3 + 1,273 P_4$$

$$(3'') \quad T = 0,445 P_1 + 0,682 P_3 + 0,455 P_4$$

$$(4'') \quad Y = 2,273 P_1 - 1,591 P_3 + 2,273 P_4$$

La expresión en forma matricial inversa de este sistema sería:

<u>Ecuaciones</u>	<u>C</u>	<u>T</u>	<u>T</u>	<u>P</u>
(1'')	2,273	0,455	2,273	20
(2'')	-1,591	0,682	-1,591	0
(3'')	1,273	0,455	2,273	I+G

Una vez hallada la matriz inversa de los coeficientes, el cálculo de los efectos multiplicadores de la política fiscal es muy sencillo. Supongamos, por ejemplo, que el gasto público se incrementa en una unidad; pues bien, los efectos multiplicadores sobre la renta que se derivarían de este aumento en G, serían iguales a 2,273, como resultado de multiplicar dicha unidad de aumento en G por el elemento de la tercera fila y tercera columna de la matriz inversa. El incremento de la recaudación impositiva que se obtendría como consecuencia del aumento en una unidad de gasto público, sería el resultado de multiplicar  $1 \times 0,455$ , siendo 0,455 el elemento de la tercera fila y segunda columna de la matriz. Así, pues, el efecto neto sobre la renta de un aumento de una unidad en el gasto público que no vaya acompañado de cambios en la legislación fiscal, sería igual a  $2,273 - 0,455 = 1,818$  unidades de aumento en la renta privada disponible para el gasto o, lo que es lo mismo, un aumento de déficit aproximadamente en 0,54 unidades ( $1 - 0,46$ ), producirá unos efectos multiplicadores sobre la renta en una proporción de 1,818 unidades, si no se han producido variaciones en la estructura impositiva.

Si lo que deseamos hallar es el efecto de un aumento de una unidad en la ecuación impositiva por ejemplo, lo que haremos será sumar a la columna P de la ecuación (3'') dicha -

unidad y multiplicarla por los respectivos -  
coeficientes que aparecen en la segunda fila  
de la matriz. Así un desplazamiento de la -  
función impositiva hacia arriba en 1 billón,  
producirá un incremento de la recaudación -  
por impuestos en 682 millones, como conse-  
cuencia de la variación negativa de la renta  
en 1 billon, 591 millones de unidades.

Si lo que suponemos que se produce es un au-  
mento de gasto público en una unidad, junto  
con una elevación de la función impositiva -  
en la misma magnitud, el efecto neto de ambas  
medidas políticas sobre la renta, vendrá dado  
por la suma de los multiplicadores individua-  
les de gastos e ingresos públicos; es decir,  
de los efectos expansivos del gasto y de los  
efectos contractivos de los ingresos. La -  
renta, en este caso, experimentará una eleva-  
ción de 0,682 unidades ( $Y=2,273-1,591=0,682$ ).  
Una variación impositiva tal como la que he-  
mos supuesto que se produce, proporcionará a  
su vez ingresos para el fisco, suficientes -  
para sufragar el aumento que se produce en -  
el gasto público. El incremento en la recau-  
dación impositiva vendrá dado por la suma de  
los multiplicadores impositivos. Siendo es-  
tos según se observa en la segunda columna -  
de la matriz inversa, 0,682 y 0,455 la recau-  
dación por impuesto aumentará en 1,137 unida-  
des ( $0,682+0,455=1,137$ ). En este ejemplo, -  
las medidas fiscales combinadas producirán -

un aumento de la renta en 682 millones de -  
unidades a la vez que un incremento del supe  
rávit en 137 millones.

El reducido tamaño del modelo limita las va-  
riables fiscales a gastos públicos en gene-  
ral y a nivel de impuestos pero, en el mode-  
lo completo de Suits, en el cual existe un -  
elevado número de ecuaciones impositivas y  
se formaliza una buena cantidad de tipos de  
transferencias públicas, es posible efectuar  
gran cantidad de combinaciones de medidas de  
política fiscal. Al ser lineales todas las  
ecuaciones del modelo, pueden calcularse los  
multiplicadores para cada uno de los compo-  
nentes individuales, de los cambios en los -  
gastos o en las funciones tributarias, coefi  
cientes que constituirán una matriz inversa  
mucho más extensa que la resultante del modelo  
de cuatro ecuaciones anteriormente anali-  
zado. Una vez construída esta nueva matriz,  
pueden estimarse las implicaciones económi-  
cas de un cambio presupuestario, por comple-  
jo que éste sea, mediante la suma de los r  
efectos de sus componentes individuales. Pa  
rece innecesario decir que la suma de los -  
multiplicadores impositivos no tiene porqué  
proporcionar un incremento en la recaudación  
que de lugar a un superávit; la suma de los  
coeficientes que afectan a los impuestos pue  
de ser igual, mayor o menor que la suma de -  
los multiplicadores de los gastos, en cuyo -

caso se producirán: No alteraciones en el -  
saldo, superávits o déficits respec-tivamen-  
te.

Hasta aquí hemos analizado someramente el -  
procedimiento de Suits, para obtener los coe-  
ficientes de ponderación de los diferentes -  
tipos de cambios presupuestarios, y a su ar-  
tículo ya citado, remitimos a quién se inte-  
rese por el conocimiento exacto de los pesos  
atribuidos a cada uno de los componentes in-  
dividuales de la política fiscal. (134)

No cabe duda de que los efectos de los cam-  
bios de política fiscal no se agotan en su  
efecto directo; al impacto inicial obtenido  
mediante la aplicación de los coeficientes  
de ponderación a los cambios presupuestarios  
hay que añadir los efectos indirectos que, -  
en vueltas subsiguientes de gasto se provo-  
can gracias a aquél impacto inicial. Por es-  
ta razón, Suits construye, además de unos -  
multiplicadores a corto plazo, los multipli-  
cadores de largo plazo para cada tipo de me-  
dida política fiscal; coeficientes que, apli-  
cados a las diferentes funciones presupuesta  
rias variadas, proporcionará los efectos to-  
tales de los cambios presupuestarios sobre -

---

(134) La matriz inversa de los coeficientes viene  
detallada en las págs. 124 y 125 de la obra  
de Daniel B. SUITS.

las diferentes variables económicas incluidas en el modelo.

El procedimiento para la obtención de los multiplicadores a largo plazo de los cambios presupuestarios, es similar al utilizado para obtener los coeficientes de ponderación que indicarían la magnitud de los cambios de primera vuelta introducidos en las variables económicas por las medidas fiscales. No sólo la similitud en el procedimiento de obtención de los multiplicadores a largo y corto plazo y el deseo de no incurrir en innecesarias repeticiones, nos impulsa a no analizar cómo obtiene Suits los multiplicadores a largo plazo de los cambios presupuestarios; la razón verdadera es la ya manifestada preferencia de no incurrir en los problemas dinámicos que se plantearían al realizar un análisis de este tipo y hacia la utilización de un multiplicador común a todos los tipos de cambios presupuestarios -siguiendo la técnica de Lotz (135)-, para calcular los efectos totales de la política fiscal, una vez ponderados por sus respectivos coeficientes los cambios fiscales y obtenidos los efectos de primera vuelta de cada variación en impuestos o gastos.

---

(135) Joergen LOTZ: Techniques of Measuring.....  
op. cit. pg. 5.



Una vez expuesto el procedimiento de obtención de los multiplicadores o coeficientes de ponderación de los diversos tipos de ingresos y gastos públicos, a través del modelo econométrico de Suits, se hace necesario mencionar, una vez más, que el valor de dichos coeficientes no es indiscutible ni único. Esta afirmación se extrae de la contemplación de otros modelos econométricos que aplican para el mismo tipo de cambio presupuestario, diferentes coeficientes de ponderación. Examinaremos a continuación, siguiendo la sistemática de Gramlich (136), - las diferencias que existen entre los coeficientes que para los impuestos personales, los impuestos sobre las sociedades y las compras públicas de bienes y servicios, se derivan de seis de los más importantes modelos econométricos que investigan el efecto de los cambios presupuestarios, sobre la actividad económica.

El primero de ellos, por orden de aparición en el tiempo, es el de Daniel Suits, que ha sido expuesto en términos generales ante-

---

(136) Edward M. GRAMLICH: Measures of the Aggregate..... op. cit. pg. 119-127; utiliza los multiplicadores a largo plazo de los cambios tributarios, es decir, la suma de los coeficientes de ponderación de dichos cambios hasta el momento en que los efectos se agotan.

riormente. Los cinco restantes modelos econométricos han sido elaborados por Okun (137) por el Departamento de Comercio de Estados Unidos (138), por Ando y Goldfeld (139), por la institución Brookings (140) y, en último lugar, por De Leeuw y Gramlich principalmente, quienes, en colaboración con el grupo - MIT dirigido por Ando y Modigliani y con un

- 
- (137) Arthur M. OKUN: Measuring the Impact of the 1964 Tax Reduction, paper presented to the American Statistical Association, Philadelphia, September 1965.
- (138) Maurice LIEBEN-BERG, Albert A. HIRSCH and - Joel POPKIN: A Quarterly Econometric Model of the United States: A Progress Report. - Survey of Current Business, vol. 46 may. - 1966 pg. 13-39.
- (139) Albert ANDO and Stephen M. GOLDFELD: An Econometric Model for Stabilization Policies, in Albert AND, E. Cary BROWN and Ann F. FRIEDLAENDER (eds) Studies in Economic Stabilization, Brookings Institution, 1968.
- (140) Ver James S. DUESENBERY, Gary FROMM, Lawrence R. KLEIN and Edwin KUH (eds). The Brookings Quarterly Econometric model of the United States, Rand McNally, 1965; y Gary FROMM and Paul TAUBMAN Policy Simulations with and Econometric Model, Brookings Institution - 1968.
- (141) Frank de LEEUW and Edward GRAMLICH: The Federal Reserve MIT econometric Model, Federal Bulletin, Enero de 1968, pag. 11-40.

segundo grupo de economistas del Banco de la Reserva Federal elaboraron el modelo que desde ahora denominaremos modelo MIT-FRB (141)

Las diferencias que separan a estos seis modelos econométricos son grandes, no siendo - las más importantes, desde luego, los períodos que se toman como base de cálculo (142), ni las relativas al número de ecuaciones que definen el comportamiento de las variables económicas (143). Es claro que la información poseída en cuanto a la estructura de la economía está en relación directa con el número de ecuaciones de comportamiento definidas y con la exactitud de los resultados extraídos del modelo, ante cualquier tipo de - cambio presupuestario. Con ser deseable una amplia información, mucho más lo es que exista una cierta similitud respecto a la magnitud de los parámetros básicos, entre los modelos (tales como la magnitud de la propensión marginal al consumo de la comunidad o - la sensibilidad de la inversión ante cambios impositivos, por ejemplo), que, como compro-

---

(142) El modelo de Suits es el único que utiliza - datos anuales; Ando y Goldfeld usan datos semestrales y los cuatro modelos restantes se basan en datos trimestrales.

(143) Es el modelo elaborado por la Institución - Brookings el que formaliza un mayor número - de ecuaciones.

baremos a continuación, no se produce.

El modelo de Suits emplea una propensión marginal al consumo final muy baja, porque formula una ecuación (que ostenta el número - dos en el total de veintitres) de ajuste de los stocks de bienes de consumo durables a la renta en el largo plazo, cayendo este período de tiempo fuera del análisis.

Por esta razón, el coeficiente de ponderación para los impuestos personales del modelo de Suits es el mas bajo de los seis que constan en el siguiente cuadro:

CUADRO I

COEFICIENTES DE PONDERACION

Modelos	Impuestos personales	Impuestos sobre sociedades.	Compras públicas de bienes y servicios.
Suits	0,475	0,475	1,335
Okun	0,949	1,340	3,333
Depart. Comercio	0,615	0,250	n.c.
Ando, Goldfeld	0,724	0,421	3,259
Brookings	0,831	0,304	2,468
MIT-FRB	0,930	0,276	n.c.

Tomado de Edward. M. GRAMLICH

Pero aún entre los demás modelos que no efectúan ningún ajuste para reflejar el movimiento de los stocks de bienes de consumo durables, las diferencias en el peso atribuido a los impuestos personales, son relativamente importantes (0,615 en el modelo del Departamento de Comercio 0,949 en el modelo de Okun), lo cual implica sustanciales diferencias en la predicción, entre los modelos, sobre la magnitud de la respuesta de la función de consumo agregada de la economía ante cambios presupuestarios (144).

Los pesos atribuidos a los impuestos sobre las sociedades son, para todos los modelos, iguales a la propensión marginal al consumo de una magnitud formada por la suma algebraica de dos componentes: La tasa marginal de dividendos y el efecto marginal sobre la inversión, del "cash flow".

En la columna correspondiente al impuesto sobre sociedades del cuadro anterior desta-

---

(144) Sirva para sustentar esta afirmación al recordar que los pesos de los impuestos personales son iguales a la PMC y que el tipo impositivo marginal de los impuestos directos es una de las piezas con que se construye el multiplicador que hay que aplicar a la variación del saldo para hallar el efecto de los cambios presupuestarios sobre PNB.

ca el elevado coeficiente del modelo Okun (=1,340); ello se debe a que la función de inversión que dicho autor construye, no incorpora ningún tipo de ajuste en los stocks de bienes de inversión ante alteraciones del "cash flow", lo cual incrementa poderosamente la sensibilidad de la inversión ante variaciones de los dividendos provocadas por alteraciones en el impuesto sobre las sociedades. Por este motivo, el peso que se deduce del modelo de OKUN para los impuestos sobre sociedades, no es demasiado correcto.

Cuatro de los modelos restantes (salvo el MIT-FRB) sí formulan fuertes mecanismos aceleradores para la inversión que afectan a los stocks, por lo que la sensibilidad de la inversión ante los beneficios empresariales, una vez deducidos los impuestos, disminuyen poderosamente y llega a hacerse igual a cero. Únicamente el modelo de Suits hace depender la inversión en planta y equipo de los beneficios empresariales obtenidos después de los impuestos en el año precedente, siendo el valor del coeficiente bastante alto (=0,605); ello indica que una reducción en los beneficios provocada por un incremento en los impuestos sobre sociedades, tanto federales como locales, inducirá una relativamente fuerte restricción en

el gasto de inversión en planta y equipo en el período siguiente (145), pero esta dependencia sólo se produce en un primer momento de tiempo. Una vez transcurrido un número de períodos suficientes, el efecto impacto de las alteraciones en los beneficios sobre la inversión desaparece y, por ello, en el cuadro anterior, donde los coeficientes son calculados como valores finales de las propensiones, el valor del coeficiente arrojado por el modelo de Suits para determinar el efecto del impuesto sobre sociedades sobre la demanda agregada, está muy cercano a los demás valores y es relativamente bajo.

El hecho de que, descartado el modelo de Okun, el peso que Suits atribuye al impuesto sobre sociedades sea el más elevado de todos, se debe a que atribuye a los dividendos obtenidos de la actividad empresarial, la misma PMC que a los rendimientos obtenidos de cualquiera otra fuente de renta. Por esta razón también, los pesos -

---

(145) La ecuación de gasto de inversión en planta y equipo (PE) de Suits que aparece en la obra citada, pg. 114, es la siguiente:

$$\Delta PE = 0,605 \Delta (P_{-1}^x - T_{fc-1} - T_{sc-1}) - 0,124 PE_{-1} + 4,509,$$

siendo  $P_{-1}^x$  los beneficios de la sociedad en el año precedente y  $T_{fc}, T_{sc}$  los impuestos sobre sociedades federales y locales respectivamente.



atribuidos a los impuestos sobre sociedades y a los impuestos personales, tienen el mismo valor, en el modelo de Suits.

En el modelo MIT-FRB, el coeficiente de ponderación que, para los impuestos sobre sociedades, aparece en el cuadro anterior, es igual a 0,276; los resultados de este modelo son preliminares, como afirma Gramlich, de ahí que, al manejar una versión mas elaborada de este trabajo -ver nota (141)-, el coeficiente final haya variado, pasando a ser 0,238 y convirtiéndose así, en el mas bajo de los seis pesos obtenidos para los impuestos sobre sociedades.

Por lo que se refiere a los coeficientes de ponderación aplicables a los gastos públicos, existen entre los modelos diferencias tan importantes, al menos, como las que hemos observado para los ingresos. El modelo MIT-FRB y el de la Institución Brookings -consideran endógenos a los sectores federal y local del Gobierno; por lo que se refiere a las transferencias federales a los estados locales, la evidencia obtenida sobre el efecto impacto sobre la demanda de este tipo de gasto público, es muy pequeña; la información referente a los efectos diferenciales de las prestaciones de la seguridad social, pagos por intereses y transferen-

cias a las empresas, son muy limitadas, etc.

Los cálculos más fiables, al menos porque su presentación formal es más convincente, son los referentes a los pesos o coeficientes de ponderación aplicables a las compras públicas de bienes y servicios y aún así, las diferencias entre los valores obtenidos de los modelos que examinamos, como puede deducirse de la observación de la columna tercera del cuadro anterior, es muy notable; la diferencia entre el coeficiente obtenido por Okun y el hallado por Suits es de casi dos unidades.

Las diferencias en los coeficientes de ponderación obtenidas por los modelos examinados, no hacen más que reflejar fielmente las consecuencias de emplear ecuaciones que no especifiquen de la misma manera el comportamiento de las variables económicas.

Cuando se utilizan los coeficientes de ponderación de cada uno de estos modelos para calcular la contribución del presupuesto a la demanda agregada para un período de tiempo común, los resultados obtenidos, como puede suponerse, no nos proporcionan una única conclusión sobre la magnitud ni sobre la dirección de la política fiscal.

Resumiremos en el siguiente cuadro las series del impacto fiscal que se obtienen de la aplicación de los seis modelos mencionados para el período comprendido entre 1963 y el primer trimestre de 1967; comparando estos resultados con la serie de valores del déficit presupuestario de pleno empleo no ponderado (146).

---

(146) El cuadro de valores está tomado de Edward M. GRAMLICH: Measures of the Aggregate Demand..... op. cit. pg. 125, quien, a su vez, obtiene los valores de la serie del déficit de pleno empleo no ponderado, de Keit CARLSON: Estimates of the High Employment Budget, 1947-1967 Federal Reserve Bank of St. Louis Review, vol. 49, June 1967. Las series de valores están expresadas en términos reales, a los cuales se ha aplicado el ajuste para la inflación que Gramlich propone en este mismo artículo en la pg. 118.

CUADRO Nº II

NIVELES DEL IMPACTO FISCAL  
(en billones de \$ de 1958)

Años y Tri- mestres	Déficit de pleno empleo no ponderado	MODELOS					
		Brookings	Suits	Comercio	Ando	Okun	MIT-FRB
1963-I II III IV	- 9,2	18,0	32,7	31,0	20,8	-15,4	13,5
	-13,0	14,8	30,0	28,1	17,6	-19,2	10,0
	-12,6	14,0	29,9	27,8	17,0	-20,6	9,0
	-13,8	14,5	29,9	28,0	17,3	-20,0	9,6
1964-I II III IV	-10,8	17,0	31,0	29,7	19,4	-17,3	12,6
	- 3,6	21,7	34,3	33,5	23,7	-11,1	17,7
	- 5,4	21,2	33,6	32,9	23,2	-11,9	17,1
	- 8,2	18,6	31,5	30,6	20,8	-14,6	14,6
1965-I II III IV	- 8,9	18,1	31,2	30,2	20,3	-15,2	13,9
	- 8,3	18,8	32,2	31,1	21,1	-14,8	14,5
	- 2,3	24,0	35,3	35,2	25,7	- 9,0	20,4
	- 3,6	23,4	35,5	35,1	25,2	-10,2	19,6
1966-I II III IV	- 3,3	24,2	37,3	36,4	26,4	-10,1	20,0
	- 5,1	23,4	37,6	36,5	25,8	-11,6	18,9
	- 2,9	25,9	40,7	39,2	28,6	- 9,1	21,2
	0,6	28,8	43,1	41,7	31,3	- 6,4	24,2
1967-I	3,9	31,9	46,6	45,0	34,6	- 2,2	27,2

Los relativamente altos valores negativos - que arrojan las series del déficit y del impacto fiscal, calculado según el modelo de Okun, indican que la política fiscal en este período ha estado, generalmente, reduciendo la demanda agregada. Esta conclusión sobre la dirección de la política fiscal, es consistente con los elevados coeficientes de ponderación que Okun atribuye a los impuestos personales y sobre sociedades.

Todos los demás modelos sugieren que los impuestos son mucho menos contractivos que expansivos los gastos, lo cual es consistente con los coeficientes de ponderación aparecidos en el cuadro I y, por ello, los valores de las series indican que la política fiscal ha contribuido positivamente a la demanda en este período.

Si ya resulta bastante esclarecedora sobre la importancia de la ponderación la contemplación del cuadro II, esta conclusión se refuerza si lo que observamos son los cambios trimestrales del impacto de la política fiscal que se obtienen de los modelos - examinados y de los distintos niveles del déficit presupuestario de pleno empleo, - efectuados por Carlson. Estos cálculos aparecen en el cuadro III.

CUADRO Nº III

CAMBIO EN EL IMPACTO FISCAL  
(en billones de \$ de 1958)

MODELOS							
Años y Trimestres	Déficit de pleno empleo no ponderado	Brookings	Suits	Comercio	Ando-Gold	MIT-FRB	
					Field		Okun
1963-II -III -IV	-3,8 0,4 -1,2	-3,2 -0,8 0,5	-2,7 -0,1 0	-2,9 -0,3 0,2	-3,2 -0,6 0,3	-3,5 -1,0 0,6	
	1964-I II III IV	3,0 7,2 -1,8 -2,8	2,5 4,7 -0,5 -2,6	1,1 3,3 -0,7 -2,1	1,7 3,8 -0,6 -2,3	2,1 4,3 -0,5 -2,4	3,0 5,1 -0,6 -2,5
		1965-I II III IV	-0,7 0,6 6,0 -1,3	-0,5 0,7 5,2 -0,6	-0,3 1,0 3,1 0,2	-0,4 0,9 4,1 -0,1	-0,5 0,8 4,6 -0,5
1966-I II III IV			0,3 -1,8 2,2 3,5	0,8 -0,8 1,5 2,9	1,8 0,3 3,1 2,4	1,3 0,1 2,7 2,5	1,2 -0,6 2,8 2,7
	1967-I		3,3	3,1	3,5	3,3	4,2

Tomado de E.M.GRAMLICH, op. cit.pg. 126

Un aumento del déficit en 10,2 billones de unidades (producido en el primer semestre de 1964) producirá, según Okun, un aumento inmediato de la demanda privada en 8,9 billones de unidades; mientras que según el modelo de Suits, el efecto expansivo directo sólo será de 4,4 billones de unidades. Si ya son importantes las diferencias que se obtienen sobre la magnitud de los efectos directos de un cambio presupuestario, siendo la causa de esta diversidad, las distintas magnitudes de los coeficientes de ponderación, cuando los efectos directos sean multiplicados por el coeficiente multiplicador para obtener los efectos totales de los cambios presupuestarios la magnitud total de los efectos de la política fiscal diferirá mucho más ampliamente, según cuál sea el modelo elegido para determinarla.

La conclusión necesaria que ha de obtenerse del análisis efectuado sobre los multiplicadores de los ingresos y gastos públicos, es que han de efectuarse en el futuro intensas investigaciones, tendentes a estimar mejor los impactos relativos de todos los componentes presupuestarios.

## CAPITULO II

### LA ADECUACION DE LA POLITICA FISCAL EN ORDEN A LA CONSECUCION DEL OBJETIVO DEL PNB POTENCIAL DEL PLENO EMPLEO

=====

#### 3.1. Introducción

=====

El objetivo que se propone alcanzar el sector público, al menos en los países que han alcanzado un cierto grado avanzado de desarrollo, no se reduce a paliar las oscilaciones cíclicas de la actividad económica, sino que se extiende a colaborar, de la forma mas eficaz posible, con el sector privado, a la obtención de un alto volumen de Producto Nacional y al mantenimiento de una tasa de crecimiento del PNB real, semejante a la del PNB potencial.



La obtención y mantenimiento de forma equilibrada del PNB potencial de pleno empleo, podríamos decir que constituye el objetivo de la política económica del sector público en la actualidad.

A la consecución de este objetivo se ordenan - las actuaciones en materia fiscal y monetaria - de los Gobiernos, ya que, sin la coordinación - de la política monetaria y la política fiscal, difícilmente podría alcanzarse tal objetivo.

Puesto que la realidad de esta afirmación parece incuestionable, hemos de tener presente, a lo largo del análisis que vamos a realizar a continuación, que los esfuerzos que se han realizado en varios países (y concretamente en Estados Unidos, Holanda y la República Federal Alemana) en orden a elaborar criterios rectores para la actuación del sector público en materia fiscal, habrán de ser coordinados con las medidas de política monetaria; de otro modo, por mucho que la política fiscal estuviera adecuadamente orientada hacia el logro y mantenimiento del PNB potencial, el objetivo no sería alcanzado si las medidas de política monetaria actuaran sobre la economía en sentido inverso, o no adecuadamente.

Una cuestión previa al examen de las diversas técnicas de medición de los efectos de la política fiscal respecto a la consecución y manteni

miento del PNB potencial de pleno empleo, ha de ser, el concepto y cuantificación del PNB potencial de pleno empleo.

El PNB potencial es una medida de la capacidad productiva de la economía pero, como pone de manifiesto Okun (147), no es una medida de qué cantidad de output puede producirse en condiciones de demanda agregada ilimitada. No cabe duda de que una nación puede ser más productiva cuando presiones inflacionistas estén impulsando la actividad económica, pero estas tensiones no son deseables desde el punto de vista social. Por tanto, la obtención de la máxima cantidad posible de output, está limitada - por otro objetivo político-económico: La estabilidad de los precios.

Por lo tanto, la finalidad de obtener el máximo PNB (que correspondería al que se alcanza - con el empleo pleno de los recursos productivos) debe entenderse como un esfuerzo para alcanzar la máxima producción sin presiones in-

---

(147) Arthur M. OKUN: Potential GNP: Its Measurement and significance: Proceedings of the Business and Economic Statistics, Section of the American Statistical Association, 1962, - recogido en W.L. SMITH and R.L. TEIGEN: Readings in money, national income, and stabilization Policy, Richard D. Irwin, INC 1974, pg. 285-292.

flacionistas (148).

La mayoría de los economistas afirman, que para que existe un alto grado de probabilidad de - que el mercado de trabajo, los salarios y los precios se mantengan estables, es necesario - que exista un cierto porcentaje de paro friccional en la fuerza de trabajo. En Estados - Unidos este porcentaje de desempleo, que se - calcula como óptimo para evitar presiones inflacionistas, se eleva al 4%.

Al estimar el PNB potencial en un momento determinado, se toman como datos el grado de - avance tecnológico existente, el stock capital, los recursos naturales y el volumen y cualificación de la fuerza de trabajo. Con estos datos, el PNB potencial se calcula como el volumen de producción que la economía podría obtener con una tasa de desempleo del 4% en la - fuerza de trabajo.

---

(148) Este es el concepto que OKUN expone en su artículo: Potencial GNP, op. cit. pg. 287, definiciones semejantes pueden encontrarse en James W. KNOWLES: The Potential Economic Growth in the United States, en "Study of Employment, Growth and Price Levels". Congreso de los Estados Unidos, Comité Económico Adjunto, Washington, Enero 1960 y Michael E. LEVY: Fiscal Policy, Cycles and Growth, op. cit.

Si la demanda agregada es capaz de absorber el volumen de producción que se ha obtenido en estas circunstancias, el PNB actual igualará al PNB potencial. Si la demanda agregada es inferior a este nivel, parte del PNB potencial no será producido; existirá un gap entre el PNB - actual y potencial y habrán de ponerse en marcha medidas de política económica de carácter expansivo tendentes a salvar el bache. En el caso inverso, es decir, cuando la demanda agregada supere al PNB potencial, la tasa de dés-empleo se reducirá, presiones inflacionistas - en salarios y precios empezarán a producirse y el sector público deberá actuar restringiendo la actividad económica.

Dados estos presupuestos, el cálculo del PNB - potencial es relativamente sencillo, así como también queda reducida a una simple operación aritmética la determinación del crecimiento a largo plazo del PNB potencial (una vez conocida la tasa de crecimiento de la fuerza de tra-bajo).

Sin embargo, este procedimiento de cálculo del PNB potencial y de su tendencia a largo plazo es excésivamente burdo: Los que se consideran como datos (tecnología, grado de especializa- ción de la fuerza de trabajo, etc.), no son tales, sino que son variables, cuyos valores se

modifican a largo plazo. Pero incluso el cálculo del PNB potencial en un momento determinado o para un período corto de tiempo, donde es de suponer que dichos datos no varíen, al no considerarse aspectos como alteraciones en la distribución sectorial del empleo o en la tasa de utilización del factor capital, etc., es decir, variaciones en la eficiencia de la utilización de los factores productivos, no podrá proporcionar una idea exacta sobre el PNB que podría obtenerse con los recursos productivos existentes.

Por esta razón, en la última década se han ido perfeccionando los métodos de estimación del PNB potencial. Aunque no vayamos a dedicarnos aquí a examinar pormenorizadamente todos ellos, haremos una breve referencia a los más importantes.

Los métodos a que nos referimos son:

- 1º. El del ajuste de una función de producción.
- 2º. El de la función truncada de producción, también llamado multiplicador de la capacidad (desarrollado por Okun en el artículo previamente citado).
- 3º. El de las crestas sucesivas del ciclo (utilizado por la Wharton School) y

49. El de extrapolación de la tasa de desarrollo obtenida mediante el ajuste de una tendencia (149).

19. Método del ajuste de una función de producción

Consiste en estimar una función de producción macroeconómica y el ajustarla a unas cantidades dadas de factores productivos. La función que se ajusta suele ser del tipo Cobb-Douglas.

Este procedimiento parece conceptualmente satisfactorio, pero es difícilmente aplicable - con exactitud, ya que, a las dificultades que surgen al determinar la forma de la función de producción, se añaden las de medir las cantidades disponibles de factores y el grado de utilización de cada factor. Para resolver este - último aspecto se emplean "proxys" como el consumo de energía a los resultados de encuestas sobre utilización de la capacidad productiva.

29. Método de la función truncada de producción

Consiste en estimar una relación funcional en-

---

(149) Una detallada exposición de estos métodos puede encontrarse en Michael E. LEVY: Fiscal Policy, Cycles.... op. cit. cap. V.

tre la tasa de desempleo del factor trabajo y la capacidad productiva no utilizada.

La elasticidad del producto, respecto al desempleo del factor trabajo, es el coeficiente que, junto con los valores conocidos del producto actual (A), el porcentaje de desempleo del factor trabajo (U), y el porcentaje aceptado como óptimo de paro friccional (4%), determinará, según el procedimiento empleado por Okun, el valor del Producto Potencial de un año determinado, de aquél al que viene referidos los valores (A) y (U).

Para estimar este coeficiente fundamental, Okun emplea tres procedimientos y selecciona, de entre todos los obtenidos, el valor mejor de todos ellos; el valor del coeficiente que Okun elige es igual a 0,032 y así el valor del producto potencial (P) se obtiene según la siguiente fórmula:

$$P = A [1 + 0,032 (U-4)]$$

### 39. Método de las crestas sucesivas del ciclo

Consiste este método simplemente en unir, mediante una recta, los períodos en los que se ha obtenido un mayor volumen de producción -

(crestas sucesivas del ciclo). Se supone que, en estos períodos la economía ha funcionado a plena capacidad.

42. Método de extrapolación de la tasa de desarrollo obtenida mediante ajuste de una tendencia.

Este último método es algo menos burdo que el anterior, pero también muy simple. Consiste, como su mismo nombre indica, en estimar la tendencia a largo plazo del producto actual de un año, en el que se haya logrado el pleno empleo de la capacidad productiva, utilizando la mejor función de ajuste de entre las que pueden expresarse por la forma general:

$$A_t = \sum_{i=0}^m a_i \cdot t^i$$

La tendencia a largo plazo del producto potencial, hallada de esta manera, permite deducir la tasa de crecimiento del PNB real, consistente con la tendencia del PNB potencial de pleno empleo.

Cualquiera que sea el procedimiento empleado - para calcular el volumen del PNB potencial de un determinado año y su tendencia, estas estimaciones son previas y necesarias a la evalua-



ción<sup>de</sup> como se comporta la política fiscal a largo plazo. No cabe duda de que la corrección - en estos cálculos previos es condición imprescindible para orientar adecuadamente los objetivos de las autoridades en materia fiscal, y para que los juicios sobre las realizaciones en este campo sean fiables. Por esta razón, y - puesto que todavía no existe ningún método de cálculo del PNB potencial, lo suficientemente perfecto como para eliminar todos los problemas planteados anteriormente, sería deseable - que futuras investigaciones se realizaran en - estas materias.

Aún siendo éste el estado en que se encuentran las estimaciones del PNB potencial, y teniendo en cuenta que los cálculos realizados sobre el tamaño del gap (diferencia entre el PNB potencial y PNB real para un determinado período) - son solo aproximaciones, diversas técnicas de medición de los efectos de la política fiscal, dentro del largo plazo, han sido construídas - en diversos países para evaluar la contribución del presupuesto al acercamiento de las tendencias del PNB real y del PNB potencial.

A continuación efectuaremos un análisis de las tres técnicas fundamentales que han sido desarrolladas hasta el presente con este objetivo y que son las siguientes:

- El Superávit Presupuestario de Pleno Empleo, ideado por el Consejo de Asesores Económicos del Presidente de Estados Unidos.
- El Margen Estructural Presupuestario, desarrollado en Holanda por el Ministerio de Hacienda.
- El Presupuesto Neutral, utilizado por el Consejo de Expertos de la República Federal Alemana.

Estas técnicas tienen el mismo objetivo y algunos rasgos comunes, como por ejemplo, la desconfianza hacia los efectos de las medidas presupuestarias discrecionales o la búsqueda de la neutralidad en materia presupuestaria, pero sus diferencias, que son más numerosas que sus puntos de contacto, nos impulsan a analizarlas separadamente.

### 3.2. El Superávit Presupuestario de Pleno Empleo

El Superávit Presupuestario de Pleno Empleo ha sido definido como aquél superávit presupuestario federal que sería generado por una estructura presupuestaria dada, si la economía estuviera funcionando a un nivel de pleno empleo, con precios (relativamente) estables durante el año fiscal (150).

No vamos a profundizar aquí en el significado de esta definición, ni en los métodos que se han propuesto y llevado a cabo para calcular el PNB de pleno empleo o el superávit que una determinada estructura presupuestaria arrojaría para dicho nivel de renta potencial. Todos estos aspectos, así como también el significado cíclico de esta medida, han sido examinados en el capítulo II de este mismo trabajo. Lo que nos proponemos en este lugar, es analizar cómo contribuye el concepto surgido del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de Estados Unidos a orientar la política fiscal respecto de su objetivo a largo plazo: El logro y Mantenimiento del Producto Nacional Bruto potencial.

---

(150) Esta definición es la que Michael E. LEVY propone en su obra Fiscal Policy, Cycles and Growth. op. cit. pg. 82.

247.  
Partiendo de una simple igualdad entre producción y renta total que se cumple en una economía cerrada con sector público, definiremos formalmente en qué consiste el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo (151).

Denominando C al gasto privado en bienes de consumo, I a la inversión privada, S al ahorro privado, G al gasto público en bienes y servicios y T a la recaudación por impuestos netos de transferencias, podemos describir:

$$C + I + G = C + S + T.$$

ya que el lado izquierdo de la ecuación es el producto nacional bruto y el lado derecho la Renta Nacional bruta. Restando a ambos miembros los gastos de consumo privado (C) y pasando términos de un lado al otro de la ecuación, obtenemos las siguientes igualdades que han de cumplirse en cada nivel de PNB:

$$(1) \quad I + G = S + T$$

$$(2) \quad I - S = T - G$$

---

(151) Este procedimiento es el que sigue SOLOMON en A Note on the Full Employment Budget Surplus. op. cit. pag. 252.

La expresión (2) indica que, para cualquier nivel de PNB, el exceso de inversión privada sobre el ahorro privado (desahorro privado neto en terminología de Solomon), ha de ser igual - al exceso de la recaudación tributaria sobre - el gasto público (ahorro público neto).

Si esta igualdad (2) se cumple para cualquier nivel de PNB, también se producirá al nivel de renta de pleno empleo.

$$(3) \quad I - S_F = T_F - G$$

El lado derecho de la ecuación (3) no es más que el superávit presupuestario de pleno empleo ya que  $T_F$  son los ingresos que arrojaría una determinada estructura presupuestaria al nivel de renta de pleno empleo, menos transferencias a pleno empleo, menos gastos públicos efectivos en bienes y servicios.

La ecuación (3) es, pues, una condición que ha de cumplirse a pleno empleo, que indica que, - con precios estables, el volumen del superávit presupuestario ha de ser igual al exceso de la inversión privada sobre el ahorro privado que las economías domésticas realizarían al nivel de renta nacional de pleno empleo ( $S_F$ ).

El Superávit Presupuestario de Pleno Empleo es, pues, el exceso de la inversión privada sobre el ahorro privado requerido para alcanzar el equilibrio con pleno empleo y puede tomarse, por tanto, como una medida de la carga situada sobre la inversión privada si se desea conseguir el pleno empleo.

Cuanto mayor sea el superávit, mayor ha de ser el exceso de inversión privada sobre el ahorro privado para que la economía alcance el pleno empleo y cuanto más pequeño sea aquél, menor habrá de ser el desahorro privado neto para mantener constante la renta correspondiente al pleno empleo de los recursos.

Siendo estas dos proposiciones verdaderas, no son igualmente deseables a juicio de las autoridades presupuestarias estadounidenses. Durante los últimos años y en diversos documentos viene repitiéndose la afirmación, ya contenida escuetamente en el tradicional artículo de Solomon (152), de que el volumen del superávit de pleno empleo debe ser, no sólo positivo, sino moderadamente importante, como para evitar excesos de demanda y dificultades monetarias.

---

(152) R. SOLOMON: Una nota sobre el Superávit. op. cit. pg. 253.

De lo contrario, descensos en el tipo de intereses o tirones inesperados de la demanda que activarán la inversión, podrían originar presiones inflacionistas no controlables con un pequeño superávit presupuestario positivo.

Parece, pues, que a juicio de las autoridades presupuestarias de Estados Unidos, el Superávit Presupuestario de pleno empleo ha de ser una magnitud positiva y de un volumen suficientemente grande como para que la política fiscal pueda planificar su estrategia a largo plazo con un cierto grado de probabilidad de llevar a cabo sus objetivos.

Sin embargo, no existe en Estados Unidos ninguna norma para determinar concretamente cuál ha de ser el volumen del superávit del presupuesto cuando la economía esté utilizando, de forma plena, sus recursos productivos ni, por lo tanto, se puede afirmar nada sobre la relación óptima que debe guardar el superávit respecto del PNB real en un período concreto (153)

---

(153) A.M.OKUN y N.M.TEETERS, confirman esta idea - en The Full Employment.... op. cit. pg. 81, cuando dicen: "On the other hand, nobody would prescribe, as a normal diet, full employment surpluses amounting to 2 percent of GNP, such as prevailed in 1960 and 1961".

ya que, el hecho de que un determinado volumen del superávit sea correcto o no, dependerá en tre otras cosas de la fuerza de la demanda - privada, de la pendiente de la función presupuestaria y de las metas económicas que el Go bierno desee alcanzar.

Suponiendo que los objetivos económicos del - Gobierno se concretan, en lo referente a la po lítica fiscal, en una determinada estructura presupuestaria que arroja diversos niveles de saldo (positivos y negativos) para cada nivel de PNB y que el PNB de pleno empleo es conoci do (el modo de cálculo de esta magnitud en Es tados Unidos se especifica en el apartado correspondiente del Superávit Presupuestario de pleno empleo en el capítulo I de este mismo trabajo), podremos conocer cuál es el volumen del superávit del presupuesto necesario, para lograr el grado de ocupación o aprovechamiento máximo de la capacidad productiva de la - economía.

Si el superávit del presupuesto efectivo es - igual al superávit de pleno empleo, es decir, si la dimensión "apropiada" del superávit pre supuestario es igual a la efectivamente reali zada, la utilización global de los recursos - productivos será tal, que la renta nacional - será igual a la renta de pleno empleo.



Para que esta proposición se cumpla, será necesario que la demanda privada sea de una potencia determinada: tal que la inversión supere el ahorro en la magnitud del superávit presupuestario de pleno empleo.

Si la demanda privada no se comporta según esta norma, no se realizará ni el pleno empleo - de los recursos, ni se alcanzará el superávit presupuestario previsto.

Las medidas de la política económica que el sector público establezca para sacar el sector - privado de la atonía en que se encuentra y elevar la demanda privada hasta su nivel óptimo, pueden ser muy diversas; pero tanto si consisten en medidas de política económica, como si son medidas de carácter fiscal, no las consideraremos en este lugar, puesto que todas ellas estarán dirigidas a influir la demanda privada a costo plazo.

Para no considerar las medidas de política monetaria, tenemos aún otra razón: Que la política monetaria cae fuera del objetivo de este trabajo, siendo éste examinar cómo contribuye la política fiscal a reprimir las oscilaciones cíclicas de la actividad económica por una parte, y al logro y mantenimiento del PNB de ple-

no empleo por otra, como ya quedó expuesto en la Introducción.

Puesto que el hecho de que la inversión privada supere al ahorro privado en una cuantía menor que la del superávit del presupuesto previsto, puede calificarse de oscilación cíclica de la actividad económica, a lo largo de una línea de tendencia que puede ser adecuada al logro del PNB de pleno empleo, las medidas de carácter fiscal que se tomen, irán dirigidas únicamente a impulsar la demanda privada para que alcance el nivel marcado por su línea de tendencia. Cuales sean las alteraciones introducidas en la estructura presupuestaria (disminución del tipo del impuesto sobre beneficios de sociedades, aumentos de las transferencias hacia las empresas, etc.) y cuales sean los efectos de las medidas discrecionales puestas en práctica ante una oscilación a la baja de la actividad económica, no nos interesan en este momento. Estos aspectos han sido tratados en el capítulo segundo de este mismo trabajo correspondiente al Superávit Presupuestario de Pleno Empleo.

Lo que si nos interesa considerar en este apartado, es que el concepto de Superávit Presupuestario de Pleno Empleo proporciona una indicación clara de cuál ha de ser la magni-

tud de la contribución pública a la actividad económica para alcanzar el PNB de pleno empleo, dada una determinada estructura presupuestaria y una relativa estabilidad del nivel de precios: El sector público ha de actuar de modo que sus ingresos superen a sus gastos en la magnitud del superávit que, una determinada es tructura presupuestaria, arroje al nivel de Renta Nacional de pleno empleo.

Supongamos que la demanda privada está situada en su nivel óptimo y que el superávit efectivo del presupuesto es igual al superávit presupuestario de pleno empleo; supongamos, pues, que la utilización global de los recursos guarda la relación óptima con el potencial productivo (96% de la fuerza de trabajo, para el caso de Estados Unidos), y que la renta de pleno empleo se alcanza en un determinado período. En este caso, la política fiscal, suponiendo una política monetaria constante y sin alteraciones, ha logrado su objetivo de largo plazo, cualesquiera que sean las modificaciones en la pendiente de la función presupuestaria que haya sido necesario introducir previamente.

El haber llegado a esta situación podría hacer nos suponer, a primera vista, que la política fiscal ha de mantenerse invariable, inalterada o neutral dejando que la actividad económica -

incorpore, de la forma en que ahora lo hace, - los sucesivos incrementos en el potencial productivo, a medida que se amplia el horizonte temporal.

Sin embargo, esta primera interpretación es errónea. A medida que el PNB potencial, crece (como consecuencia de aumentos en la población, incrementos en la productividad, etc.), el superávit presupuestario de pleno empleo - arrojado por aquella estructura presupuestaria óptima en un momento dado aumenta, elevando también la carga impuesta sobre la inversión privada y dificultando la obtención del PNB de pleno empleo para los años sucesivos.

La idea que subyace bajo la explicación contenida en el párrafo anterior y que podría expresarse brevemente, diciendo, que el presupuesto - vuelve más restrictivo si la estructura presupuestaria no varía y si anualmente la renta nacional aumenta, es la que conocemos con el nombre de "Rémora Fiscal" (154).

Pues bien, si la tendencia secular de los ingresos públicos hacia el aumento no se ve com-

---

(154) Ver sobre este tema el análisis efectuado en las págs. 79 y ss. de este mismo trabajo.

pensada por una tendencia, en el mismo sentido y magnitud, de los gastos públicos, el mantenimiento a largo plazo del PNB potencial de pleno empleo se verá dificultado en extremo.

La diferente localización del tratamiento de la rémora fiscal en este trabajo, nos mueve a recordar, en este momento, algunos aspectos fundamentales de ella a los efectos de una mejor comprensión del problema y un mejor entendimiento de las soluciones propuestas en Estados Unidos en orden al mantenimiento del PNB potencial de pleno empleo.

El sistema tributario USA en su conjunto es - progresivo, por lo que la recaudación tributaria aumenta en términos reales más rápidamente que el incremento de la renta nacional - real. Los gastos de pleno empleo se calculan tomando como punto de partida los gastos públicos actuales y corrigiendo únicamente esta cifra con las variaciones experimentadas en - el volumen de los subsidios por desempleo entre la renta actual y la renta de pleno empleo.

Inevitablemente los ingresos aumentan en mayor proporción que los gastos, ante el crecimiento secular de PNB y el superávit presu-

puestario de pleno empleo, va aumentando de año en año si la estructura presupuestaria no varía (155).

Si el superávit presupuestario de pleno empleo aumenta de año en año, el presupuesto será a medida que pasa el tiempo, más restrictivo - respecto a la actividad económica y la política fiscal no será neutral.

Una vez alcanzado el PNB potencial de pleno empleo la política fiscal debe ser neutral - porque ya ha alcanzado su objetivo. En este momento, de manera implícita, se han determinado cuáles son las proporciones óptimas de ingresos y gastos públicos.

Si estas proporciones de ingresos y gastos públicos varían respecto al óptimo, la política fiscal habrá dejado de ser neutral; habrá pasado a ser restrictiva o expansiva o, lo que es lo mismo, estará colaborando a un crecimiento del PNB real por debajo del PNB potencial o se habrá convertido en una política -

---

(155) R.A.SOLOMON, calcula, para la estructura tributaria existente, que el aumento anual del superávit presupuestario de pleno empleo será de 1% del PNB. A Note on the.... op. cit. - pg. 258.

fiscal pro-inflación.

Cuando el superávit presupuestario de pleno empleo creciente, no se "neutraliza", la proporción de recursos que el sector público detrae del circuito económico es excesiva. La inversión privada habrá de realizar un esfuerzo superior al óptimo respecto del ahorro privado y - en condiciones monetarias mas difíciles; con - toda probabilidad, la demanda privada será insuficiente para absorber el incremento del potencial productivo y el PNB realmente obtenido será inferior al PNB potencial.

Cuando, en cambio, los incrementos seculares - en la recaudación tributaria se neutralicen, - la proporción ingresos/gastos públicos se mantendrá, al nivel óptimo (determinado implícitamente por el superávit presupuestario de pleno empleo igual al superávit del presupuesto efectivo) y la probabilidad de mantener el PNB potencial igual al PNB real, aumentará.

Por lo tanto, política fiscal neutral no significa política fiscal pasiva. Una política - fiscal pasiva, dadas las condiciones existentes en Estados Unidos, significa política fiscal restrictiva y la política fiscal restrictiva no es la más conveniente para mantener el -

alcanzado PNB potencial.

Una política fiscal neutral para Estados Unidos, será la que neutralice la rémora fiscal.

Hacia una política fiscal neutral: Breve repaso histórico (156)

Durante la mayor parte de la historia de los Estados Unidos, el presupuesto federal se ha caracterizado por la tendencia de los ingresos a crecer más rápidamente que los gastos. Los impuestos eran aumentados durante las guerras y, aunque eran generalmente reducidos al término de ellas, los tipos impositivos no disminuían hasta el nivel inicial, ya que se necesitaba una recaudación adicional para pagar los intereses de los títulos de la deuda emitidos durante la guerra.

El crecimiento de la actividad económica proporcionaba ingresos crecientes al sector público en los períodos de postguerra, mientras

- 
- (156) Los datos sobre la evolución histórica del - presupuestos de Estados Unidos, han sido tomados de Charles L.SCHULTZE, Edward R.FRIED, - Alice M.RIVLIN y Nancy H.TEETERS: Setting - national priorities the 1973 Budget, Brookings Institution, Washington D.C. 1972, capítulo 12.



que, ni los gastos militares, ni los pagos de intereses, aumentaban en estos períodos. Este hecho, unido al escaso volumen del sector público y a sus escasas actividades en el campo social y económico, envolvió a los Gobiernos del siglo XIX con continuos superávits en sus presupuestos y les obligó a tratar de encontrar salidas a sus crecientes disponibilidades.

Puesto que la mayor parte de los ingresos se obtenían de gravámenes establecidos por razones proteccionistas, no se consideraba camino políticamente adecuado para eliminar los superávits, reducir los impuestos.

En 1837 el Gobierno Federal encontró una solución: Repartir su exceso de dinero entre los estados locales en entregas consecutivas. - Tres entregas fueron realizadas pero no pudieron efectuarse todas las previstas porque una depresión, ocurrida al final del mismo año, - hizo disminuir los ingresos federales y desaparecer su superávit.

La restauración de la prosperidad vino a reavivar el latente problema de los continuos superávits del presupuesto federal, pero hasta - que este sector no alcanzó un relativo volumen (hacia fines de la década de 1920), el pro

blema no tuvo excesiva transcendencia.

Otras dos conflagraciones, la segunda guerra mundial y la guerra de Corea, supusieron una traslación del problema hasta veinticinco - años mas tarde y por esta razón, hasta los - últimos años de la década de 1950, no surgió realmente la necesidad de solucionar de alguna manera, la existencia de crecientes superávits presupuestarios que surgían como consecuencia de la disminución de los gastos militares.

Es precisamente en este momento (final de la década de 1950), cuando se acuña el término de "Rémora Fiscal" ("fiscal drag") para denominar la tendencia de los ingresos fiscales a aumentar mas rápidamente que los gastos, - la cual provoca que la economía tienda a mantenerse por debajo del nivel de pleno empleo.

La toma de conciencia sobre la realidad de - este fenómeno, induce a las autoridades en - materia financiera de Estados Unidos, a buscar remedios a esta situación. Se ponen en marcha, pues, programas tendentes a aumentar el volumen del gasto público que consiste - tanto en incrementar la participación pública en actividades existentes, como en crear nue-

vos destinos para el gasto, capaces de absorber el superávit presupuestario. Sin embargo, el incremento del gasto público no es de una magnitud suficiente como para neutralizar el exceso de ingresos y se produce la reducción impositiva de 1964, con objeto de igualar las tasas de crecimiento secular de los ingresos tributarios con la de los gastos públicos.

Como resultado de estas actuaciones en sentido inverso en materia de gastos e ingresos públicos, parece haberse resuelto en la última década, el problema que planteaba la rémora fiscal. Incluso las previsiones presupuestarias efectuadas para el período 1973-1977, indican que el gap que se producirá entre el incremento en los ingresos impositivos y el incremento previsto en el gasto público, será muy pequeño y prácticamente despreciable (157).

La razón de que el problema que planteaba la rémora fiscal a la política presupuestaria -

---

(157) Esta afirmación se deduce del examen de: -  
C.L.SHULTZE, E.R.FRIED, A.M.RIVLIN y N.H.  
TEETERS: Setting national.... op. cit. cap.  
13, Revenue and Expenditure projections:  
1973, pg. 410-422.

de Estados Unidos haya dejado de existir es muy simple: En primer lugar, en el espacio de diez años, los gastos federales no militares, expresados en porcentaje del PNB, se han doblado prácticamente y aunque no se han introducido en este tiempo nuevos programas de gasto, el crecimiento anual de los programas de gasto existentes, absorbe una fracción del crecimiento anual en los ingresos - mucho mayor que años atrás ya que, entre - otras cosas, los gastos federales en educación y los gastos sociales, se han incrementado poderosamente, respecto a sus volúmenes anteriores.

En segundo término, en este último período, tanto los ingresos del sector público por el impuesto sobre la Renta, como los impuestos sobre el gasto, se han reducido considerablemente.

De todo lo expuesto se deduce que, si bien - la rémora fiscal, existió como problema en - un determinado período en Estados Unidos y - requirió actuaciones concretas de las autoridades presupuestarias (incremento de gastos o reducciones impositivas) tendentes a neutralizarla, no parece existir en el momento presente ya que la tendencia creciente de -

los ingresos públicos resulta compensada por el crecimiento, en tasas similares, de los gastos públicos.

### Consideraciones finales

El objetivo de la política económica de Estados Unidos consiste en alcanzar el PNB potencial de pleno empleo y estabilizar la tasa de crecimiento del PNB real en torno a la línea de tendencia del PNB potencial.

Respecto a la obtención del PNB potencial de pleno empleo, la coordinación de los sectores públicos y privado de la economía es imprescindible. La demanda privada y la demanda del sector público, conjuntamente han de alcanzar un determinado volumen para que la renta realmente obtenida sea aproximadamente igual a la renta potencialmente obtenible con pleno empleo de los recursos. La magnitud en que la inversión privada deba exceder al ahorro privado y, por lo tanto, el volumen del superávit de pleno empleo necesario para alcanzar aquél objetivo, dependerá, en opinión de Okun y Teeters (158), del carácter

---

(158) Arthur M. OKUN y Nancy H. TEETERS: The Full Employment.... op. cit. pg. 81.

de la política monetaria y por ello, en opinión de los mismos autores, el tamaño apropiado del superávit presupuestario de pleno empleo ha de ser evaluado en relación con la postura deseable o probable de la política monetaria.

Si se prevé que la política monetaria va a ser expansiva en el período siguiente, el aumento de la restricción impuesta por un volumen mayor del superávit de pleno empleo, no tiene porqué provocar una disminución del grado de utilización privada de los recursos productivos ni perjudicar el objetivo del logro del PNB potencial de pleno empleo. Si, en cambio, la política monetaria y la política fiscal son ambas restrictivas, la inversión privada se retraerá y el objetivo podrá difícilmente alcanzarse.

La estabilización de la tasa de crecimiento del PNB real en torno a la tendencia potencial requiere evitar movimientos desestabilizadores en la política monetaria y fiscal y, además, usar dichas políticas para compensar o al menos, paliar, las fuerzas desestabilizadoras que se generan en el sector privado (159).

---

(159) Este párrafo es traducción literal del que aparece en el Economic Report of the President, transmitido al Congreso en Febrero de 1970, pg. 66.

Los expertos en estas materias en Estados Unidos, opinan que los cambios presupuestarios - que se han realizado en los últimos años, para influir a corto plazo sobre la demanda efectiva, no han producido, en la mayoría de las ocasiones, los resultados apetecidos. Muchas veces la adaptación de la economía privada a las nuevas condiciones y la fuerza compensadora de la política monetaria, no han sido lo suficientemente rápidas como para evitar las oscilaciones de la actividad económica. Otras veces, los cambios fiscales de naturaleza temporal, no han conseguido el objetivo deseado porque el sector privado tiende a ajustar su comportamiento de acuerdo con lo que consideran tipo impositivo normal, etc.

Por esta razón, los esfuerzos de las autoridades en materia fiscal, en Estados Unidos, se han dirigido en los últimos años a crear las condiciones presupuestarias óptimas que colaboren al crecimiento estable del PNB, - sin necesidad de alteraciones frecuentes en la estructura de gastos e ingresos públicos.

Dicha estructura presupuestaria será la que consiga, en coordinación con la actividad privada, el logro y mantenimiento del PNB - potencial de pleno empleo, a lo largo del tiempo.

Cuál sea el superávit presupuestario de pleno empleo para un año dado y una determinada estructura presupuestaria, puede determinarse con relativa facilidad; pues bien, esa magnitud de superávit es la que ha de mantenerse constante a lo largo del tiempo, si la política fiscal quiere colaborar eficazmente al mantenimiento de una tasa de crecimiento del PNB real, consistente con el crecimiento a largo plazo del PNB potencial.

Si dicha estructura presupuestaria óptima, - llega a encontrarse y mantenerse (recordemos que el problema que para su mantenimiento representaba la rémora fiscal, ya no existe), - no será preciso introducir alteraciones frecuentes en el campo de los ingresos ni en el de los gastos públicos y se habrán evitado - los efectos, hasta cierto punto desestabilizadores, de las medidas políticas discrecionales.

La estructura presupuestaria así construída, contribuirá automáticamente a reprimir las - oscilaciones cíclicas de la actividad económica reflejándose sus efectos en el volumen del superávit obtenido. Cuando la actividad económica crezca coyunturalmente despacio en un año, el superávit presupuestario estará -



por debajo de lo normal y, a la inversa, un aumento del superávit por encima de su nivel normal indicará un crecimiento de la actividad económica excesivo. Las variaciones en el Superávit presupuestario de pleno empleo, tienden a estabilizar, por lo tanto, la tasa de crecimiento del PNB real en torno a su - tendencia potencial.

De todo lo expuesto se deduce que el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo es un concepto útil en lo referente al logro y mantenimiento del PNB potencial de pleno empleo. Sin embargo, los problemas que surgen, tanto de naturaleza conceptual como práctica, al intentar aplicarlo (problemas a que nos hemos referido en el capítulo IX de este mismo trabajo) y sobre todo el consistente en el aumento no previsto del nivel de precios, restan - gran parte de la utilidad y del interés de esta medida.

### 3.3. El Margen Estructural Presupuestario

=====

Un segundo método que trata de medir la adecuación de la política fiscal al logro del - PNB potencial de pleno empleo, ha sido elaborado y utilizado por el Ministerio de Hacienda de Holanda, a partir de 1960. A esta técnica de medición que tiene en cuenta los aspectos seculares de la evolución de la actividad económica, se le denomina "margen estructural presupuestario" (160).

El objetivo fundamental que orienta toda la actuación del sector público holandés y por tanto su política presupuestaria es incrementar la prosperidad del país en beneficio de los ciudadanos (161); y a la consecución de

---

(160) Sobre el concepto y utilización del margen estructural presupuestario, conviene consultar los diferentes The Netherlands Budget - Memorandum publicados por el Departamento de Información del Ministerio de Hacienda, y especialmente los de los años 1968 y 1970.

(161) Así se manifiesta en el Memorandum de 1969, pg. 63 y de modo semejante en los capítulos de "Conclusiones" de todos los Memorandums.

este objetivo general en sus diversas manifestaciones (crecimiento, estabilidad, etc.) se subordina el presupuesto, el cual, ha de cumplir o completar la actuación de los restantes sectores para conseguir un crecimiento - equilibrado de la economía nacional. La política presupuestaria está, por tanto, basada - en una pauta estructural.

Que la política presupuestaria sea una política "estructural" nos hace ya suponer que los criterios de actuación fiscal que de ella se deriven, estarán dirigidos a reglamentar la - actuación del sector público dentro del largo plazo, centrando el interés en el acercamiento de las líneas de tendencia del PNB real y PNB potencial, más que en la dulcificación de las oscilaciones cíclicas de la actividad económica a lo largo de la senda de crecimiento real de la economía. En cuanto a la diferenciación de los aspectos cíclicos y de largo - plazo de los movimientos de la actividad económica, el ministerio de Hacienda holandés es claro: "Ambos aspectos han de separarse por que cada uno demanda su propia política - (162) aunque bien pudiera suceder, que el - desarrollo equilibrado del presupuesto desde el punto de vista estructural, sirviera para

---

(162) The Netherlands Budget Memorandum, 1971, pg. 74.

conseguir la estabilidad cíclica de la actividad económica.

Las autoridades holandesas elaboran un indicador de la actuación coyuntural intencional del presupuesto, es decir, una medida estrictamente cíclica, denominada Impulso Presupuestario para determinar el efecto neto contractivo o estimulante del presupuesto en un período de tiempo concreto. A esta medida - nos hemos referido ya en este mismo trabajo y en el apartado correspondiente (2.3.2.2.), por lo que, en adelante, trataremos únicamente el margen presupuestario estructural como norma rectora de la actuación del sector público, en orden a la consecución del PNB potencial de pleno empleo.

#### Cálculo del margen presupuestario estructural

Se denomina margen presupuestario a aquél volumen de dinero que se calcula como disponible en manos del sector público, bien para - aumentar sus gastos, bien para disminuir los impuestos (163).

---

(163) Una exposición detallada del cálculo del margen presupuestario se puede encontrar, sobre todo, en The Netherlands Budget Memorandum, 1968.

El margen presupuestario se forma en base a dos elementos: El crecimiento estructural de la recaudación tributaria, y el aumento de los ingresos no impositivos.

A.- El crecimiento estructural de la recaudación tributaria.

La recaudación tributaria aumenta automáticamente con el crecimiento de la renta nacional y aumenta más que proporcionalmente, respecto del PNB porque el sistema tributario holandés en su conjunto, es progresivo.

Sirva para confirmar esta afirmación, la siguiente tabla de valores:

## CUADRO Nº IV

Impuestos y Renta Nacional

AÑOS	Renta Nacional (millones)		Recaudación Impositiva Total		
	A precios de merca- do	Al coste de los - factores	Millones	Como % de la Renta Nacional a precios de merca- do	Como % de la Renta Nacional a precios de los - factores
1960	38.820	38.150	9.680	24,9	27,5
1961	41.080	37.050	10.580	25,8	28,6
1962	43.970	39.590	11.150	25,4	28,2
1963	47.920	43.130	11.930	24,9	27,7
1964	56.700	51.080	14.640	25,8	28,7
1965	63.230	56.820	16.540	26,2	29,1
1966	68.230	60.970	17.970	26,3	29,5
1967	75.070	66.830	20.580	27,4	30,8
1968	81.900	72.100	22.910	28,0	31,8
1969	88.900	77.500	24.980	28,1	32,2

Tomado de The Netherlands Budget Memorandum 1969, pg. 47

Dadas estas premisas, es necesario tomar en cuenta tres factores para calcular el más - importante elemento constitutivo del margen presupuestario: El crecimiento estructural de la recaudación tributaria.

Los tres factores a los que hemos aludido - son:

- a) El volumen de la recaudación tributaria en el año que sirve como base para el - cálculo.
- b) El crecimiento medio real estimado de la renta nacional.
- c) El factor de progresividad media.

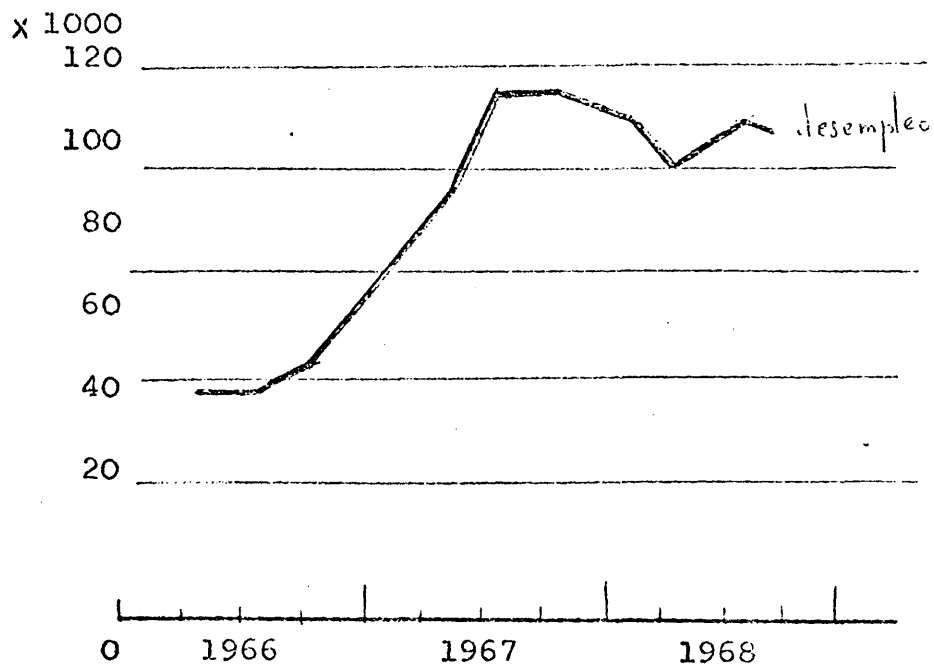
Examinaremos consecutivamente los tres factores, siguiendo el orden en que han sido - expuestos:

- a) Volumen de la recaudación tributaria en el año que sirve como base para el cálculo.

El punto de referencia para el cálculo del - incremento automático de la recaudación tributaria es el volumen recaudado en concepto de impuestos por el sector público, en un año en el que se haya alcanzado el pleno empleo de - los recursos o un nivel de empleo muy próximo a él.

Las autoridades holandesas escogieron como base de cálculo el año 1966 por dos razones: - la primera que era éste el último año de un - largo período de prosperidad económica y alto nivel de empleo que tendría su fin en el otoño de 1966, momento en el cual se harían visibiles fuertes tensiones inflacionistas y el comienzo de una rápidamente creciente curva de fuerza de trabajo desempleada, como pone de - manifiesto el gráfico siguiente:





(Fig. 13)

Tomado de The Netherlands Budget Memorandum 1969, pg. 5.

A pesar de no ser 1966 un año decrecimiento equilibrado, los ingresos tributarios totales no fueron afectados de forma significativa por la inflación o el paro (estos acontecimientos tuvieron lugar en el cuarto trimestre) y por ello el volumen alcanzado por la recaudación tributaria, fue más o menos del orden de lo que se habría obtenido en un período de alto nivel equilibrado de la -

actividad económica y esta magnitud pudo tomarse como punto de partida para el cálculo del margen presupuestario estructural.

La segunda razón de que las autoridades holandesas eligieran 1966 como año base para los subsiguientes cálculos consistió en la proximidad en el tiempo de este período de alto nivel de actividad económica que le hacía preferible a otros que, aún cumpliendo el requisito de alcanzar un PNB cercano al de pleno empleo, estuvieran temporalmente mas alejados. Esta segunda y última razón es tan definitiva que no requiere mayores comentarios.

b) El crecimiento medio real estimado de la renta nacional.

Para calcular el crecimiento automático de la recaudación por impuestos, correspondiente a una renta de pleno empleo también creciente (el PNB potencial crece a lo largo del tiempo debido a incrementos de la productividad, aumento de la fuerza de trabajo, etc.), es necesario estimar en qué porcentaje crece anualmente dicha renta.

Se ha estimado que el crecimiento medio de la renta en términos reales, es de un 4,8 por - 100 anual (164).

c) El factor de progresividad media.

Se denomina de esta manera a la razón entre el incremento porcentual de la recaudación tributaria global y el aumento porcentual de la renta nacional. Dicha razón, que es precisamente la elasticidad de la recaudación - respecto al PNB, puede ser igual, mayor o menor que la unidad. Si el cociente es igual a la unidad, es decir, si los porcentajes de variación de la renta nacional y la recaudación por impuestos son iguales, el sistema tributario en su conjunto es proporcional.

En el sistema tributario holandés, la regresividad de algunos impuestos indirectos, resulta compensada y sobrepasada por la progresividad de los impuestos directos, de manera que el valor estimado de la elasticidad de la recaudación total respecto al PNB en 1966, a

---

(164) Las consideraciones que fundamentan esta estimación, vienen detalladas en The Netherlands Budget Memorandum, 1968.

a efectos del cálculo del margen presupuestario estructural, fue igual a 1,25.

La mayor importancia recaudatoria de los impuestos directos sobre los indirectos en el sistema tributario holandés, se deduce claramente de la siguiente tabla estadística, donde, en la tercera columna, aparecen los valores porcentuales de la recaudación total respecto de los valores de la renta nacional a precios de mercado para los años correspondientes, y en la primera y segunda, el porcentaje total de la recaudación desglosada en impuestos directos e impuestos indirectos.

CUADRO Nº V

AÑOS	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Recaudación total en % del PNB a precios de mercado
1963	13,9	11,0	24,9
1966	15,2	11,1	26,3
1969	15,3	12,8	28,1

Tomado de The Netherlands Budget Memorandum, 1969, pg. 48 (165)

(165) La razón de haber reflejado en la tabla los años 1963, 1966 y 1969 es clara: A partir...

De la observación de la tabla anterior, se deduce claramente que, aunque para el período considerado, los impuestos indirectos han mejorado su posición relativa respecto de los directos (los impuestos indirectos aumentan en 1,8%, mientras los directos solo un 1,4%), son los impuestos directos los que proporcionan, en todos los casos, un mayor porcentaje de la recaudación total. Por esta razón la progresividad domina sobre la regresividad en el sistema tributario holandés.

El crecimiento automático de la recaudación impositiva, es el resultado de multiplicar el crecimiento medio real estimado de la renta nacional (factor b) por la progresividad media (factor c). Siendo el valor de estos factores 4,8 y 1,25 respectivamente, el aumento automático de la recaudación será del 6% anual.

---

.... de 1963 la recaudación impositiva total se incrementó poderosamente respecto a la suave tendencia creciente de los años anteriores; desde 1963 hasta 1966 se produjeron cambios importantes en los impuestos directos que ocasionaron, como indica la tabla, un aumento de un 1,3% de la recaudación total. Entre 1966 y 1969 los impuestos indirectos se modificaron, suponiendo dicha alteración casi el total aumento recaudatorio obtenido en este último período.

Tomando como base de cálculo la recaudación total por impuestos, obtenida en 1966, que alcanzó la cifra de 17.970 millones de florines y aplicando a este valor un coeficiente del 6%, puede calcularse fácilmente el primer y más importante componente del margen presupuestario estructural que alcanza, en este caso, la cifra de 1.078,20 millones de unidades de cuenta.

**B.- El aumento de los ingresos impositivos.**

El sector público recibe, de forma habitual, ingresos por otras vías diferentes de la impositiva como, por ejemplo, ingresos procedentes de las empresas públicas y de la renta de bienes propiedad del Estado, intereses de préstamos, beneficios procedentes del Banco Central, tasas, licencias, etc. Dichos ingresos son variables por su misma naturaleza. A pesar de ello, en 1967 se calculó un incremento medio de la recaudación no impositiva de 150 millones de florines al año.

El resultado de adicionar el crecimiento automático de la recaudación impositiva y el aumento estimado de los ingresos no impositivos es el margen presupuestario estructural que, para el período 1968-1971 se calculó - que alcanzaría un promedio de 1.250 millones

de florines anuales.

### Función del margen estructural presupuestario

La dimensión del margen presupuestario estructural tiene como función la fijación de los límites del crecimiento de los gastos públicos y de los cambios discrecionales que se introduzcan en los impuestos.

Si el sector público actúa sujetándose estrictamente a esta norma, es decir, si el margen presupuestario no es sobrepasado por los efectos combinados de los aumentos del gasto y los cambios de los impuestos, se puede lograr un déficit estructural constante del presupuesto, que asegure un crecimiento equilibrado de la Renta Nacional.

El margen presupuestario se ha calculado con referencia a un año base próximo a una situación de equilibrio con pleno empleo. El déficit que arroja el presupuesto en este año base, está determinado por la relación entre los volúmenes de ahorro e inversión en los otros sectores de la economía e indica cuál es la situación presupuestaria que ha colaborado a producir aquella situación óptima de la actividad económica.

La política presupuestaria tiene como objetivo mantener aquella situación de equilibrio con pleno empleo a lo largo del tiempo, y - por lo tanto habrá de mantener a largo plazo (y no teniendo en cuenta los movimientos a - corto plazo) el tamaño del déficit presupuestario que esté de acuerdo con los volúmenes estructuralmente deseables de gasto de inversión y ahorro en los otros sectores, de tal manera que los superávits y déficits del ahorro en los distintos sectores de la economía se compensen entre sí.

El volumen óptimo del déficit presupuestario es precisamente aquél obtenido en el año en que la economía alcanzó el pleno empleo de - los recursos. Este volumen absoluto del déficit es el que ha de ser mantenido constante a largo plazo para asegurar, según las - autoridades holandesas, el crecimiento equilibrado de la economía a lo largo de la senda de pleno empleo y dicha constancia se consigue si se observa fielmente la norma del - margen presupuestario estructural.

Una política presupuestaria estructural (en el sentido anteriormente descrito) ha de mantener un déficit constante a lo largo del - tiempo, La recaudación impositiva, por ser



los impuestos una función (que suponemos lineal) del PNB, irá creciendo a medida que la actividad económica aumente y en una cuantía más que proporcional al crecimiento del PNB, gracias al factor de progresividad. El déficit presupuestario, por tanto, si no se producen alteraciones que disminuyan la recaudación impositiva y si los gastos públicos no varían, irá disminuyendo a lo largo del tiempo. Si el déficit ha de mantenerse constante, las autoridades presupuestarias habrán de determinar cómo neutralizar el creciente margen presupuestario a lo largo del tiempo.

El margen presupuestario estructural puede - neutralizarse de dos maneras: Aumentando el gasto público en un volumen igual al exceso de la recaudación tributaria, o reduciendo - los tipos impositivos. La extensión en que se use el margen presupuestario para el crecimiento del gasto para los cambios en el - sistema tributario, depende del punto de vista de los agentes de la política presupuestaria.

Si el Gobierno decide usar la totalidad del margen presupuestario para aumentar el gasto público, la carga tributaria expresada como porcentaje de la renta nacional se mantendrá

constante, pero si lo que decide hacer es reducir la recaudación por impuestos de modo - que se produzca, para un año concreto, un - margen estructural de magnitud igual a cero, la carga tributaria impuesta sobre la comunidad se habrá reducido respecto del año anterior. Que el sector público decida aumentar o reducir su participación en la actividad - económica, lo cual está en relación directa con la carga tributaria, dependerá de criterios políticos pero no del margen estructural presupuestario.

No todos los tipos de alteraciones en los - gastos o los ingresos se computan a efectos de juzgar sobre el grado en que la política presupuestaria se ajusta a la norma del margen presupuestario estructural. Algunas partidas de gasto e ingresos se consideran "no relevantes" para el cálculo, no porque se - considere que no afectan a la marcha de la - actividad económica, sino en base a diversos tipos de consideraciones.

Examinemos a continuación algunas partidas - que no se tienen en cuenta al comparar el - aumento del gasto agregado y los cambios tributarios autónomos frente al márgen estructuu

ral presupuestario (166).

a) Partidas de gasto que apenas afectan al -  
gasto total:

Se incluyen aquí aquellos tipos de gasto público que se considera que no afectan - prácticamente a la actividad económica - porque no generan corrientes subsiguientes de gastos en el sector privado, ni absorben ninguna capacidad productiva. Puede citarse como ejemplo de esta categoría las transacciones con el Fondo Monetario Internacional y las amortizaciones de la deuda nacional. El caso de las amortizaciones, que sería el más dudoso, se incluye en este apartado porque el Gobierno - considera que ellas suelen quedar disponibles en el mercado de capitales y se pueden tomar a préstamo de nuevo por el Estado para financiar el déficit presupuestario.

---

(166) Seguiremos en este punto el análisis y el orden de exposición que realiza The Netherlands Budget Memorandum, 1970. Anex 2, pg. 84-89 reproducido en Presupuesto: Efectos Económicos, Instituto de Estudios Fiscales 1972, pg. 309-317.

- b) Partidas de gasto que resultan del cambio de responsabilidades:

El cambio en la titularidad en la realización del gasto o en la percepción de un determinado tipo de ingreso, entre organismos pertenecientes al sector público, al no comportar demandas adicionales sobre la capacidad productiva y al no introducir cambios en el déficit presupuestario no afectarán al margen presupuestario estructural.

El cambio de responsabilidades tiene lugar - generalmente, en Holanda, entre el Gobierno central y los Municipios. Cuando el Gobierno central se encarga de una actividad concreta que, anteriormente correspondía a las autoridades locales, junto con el nuevo gasto que aquél ha de acometer, se transfiere - al Gobierno central un incremento de la misma cantidad en su participación en la recaudación tributaria total. Un aumento del gasto en la cuenta del Gobierno central, no absorberá por tanto ninguna porción del margen presupuestario. Cuando lo que sucede es que el Gobierno central transfiere a las autoridades locales la responsabilidad de realizar un determinado gasto, una parte de la recaudación tributaria total es afectada a la entidad local para sufragar dicho gasto.

Si estas partidas se computaran dentro del -  
margen presupuestario estructural, los aumen-  
tos en el gasto en determinados subsectores  
del sector público se compensarían exactamente  
con las disminuciones en el gasto de los  
demás, dejando inalterado el margen presu-  
puestario. Por ello, y también por evitar -  
la distorsión del cuadro de las tendencias -  
del gasto, estas partidas no son contrasta-  
das con el margen presupuestario estructural.

Puede ponerse como ejemplo en este apartado,  
el cambio del gasto desde los municipios al  
gobierno central, como resultado de la entrada  
en vigor de la Ley de Gastos Médicos Genera-  
les que tuvo lugar en 1968, y que incluyó  
una reducción de la fracción porcentual del  
Fondo de Municipios en la recaudación tribu-  
taria total.

c) Participaciones estatales en las emisio-  
nes de capital.

La participación del Gobierno en las emi-  
siones de capital de las empresas lucrativa-  
s, se produce de modo esporádico y no -  
se incluyen en el presupuesto general, si-  
no en un presupuesto suplementario. Por  
su naturaleza ocasional, no se incluyó -

ninguna estimación de estas participaciones ni en el presupuesto del año que sirvió de base para el cálculo del margen presupuestario ni en años posteriores, y por ello, esta partida no se contrasta con el margen estructural presupuestario.

- d) Partidas que representan gasto y cambios en la recaudación tributaria como resultado de las medidas fiscales adoptadas en el marco de la política económica:

Un ejemplo de medidas fiscales adoptadas por el Gobierno para regular la actividad económica, son los gastos públicos tendentes a combatir el desempleo. Los gastos adicionales que el sector público realiza con esta finalidad, podrían compensarse con la reducción de otros tipos de gasto que no afectaran apenas al nivel de empleo. Esta solución puede, difícilmente, ponerse en práctica. Resulta más sencillo crear una partida extra-presupuestaria para financiar ese gasto adicional que, por lo tanto, no será tomada en cuenta cuando se compara el gasto con el margen presupuestario. Esta partida extrapresupuestaria, creada para acoger los gastos adicionales del sector público para combatir el desempleo, recibe el nombre de -

"Reserva para Contingencias". Su volumen fluctua con las oscilaciones a corto plazo de los niveles de empleo (en 1969 alcanzó 150 millones de florines, mientras que en 1970 solo 50 millones) y ni dicho volumen, ni sus alteraciones, se afectan al margen presupuestario estructural.

Esta partida se introdujo en el presupuesto de 1968 y por ella el lado del gasto - del presupuesto tendrá un cierto efecto - automático anticíclico.

- e) Ciertas partidas del gasto y los correspondientes ingresos no considerados, en beneficio de la sencillez.

La introducción en 1969 de un nuevo impuesto sobre las ventas (I.V.A.), ocasionó la inclusión de tres nuevos renglones en el conjunto de las partidas no relevantes para la contrastación de la política presupuestaria con el margen estructural. Dos de ellos en el capítulo de gastos y - uno en el de ingresos no impositivos.

En el capítulo de gasto se incluye una -

partida de reserva para compensar los aumentos de los precios de los gastos públicos resultantes de la introducción del I.V.A. (partida que aumenta desde 85 millones de florines en 1969 hasta 537 millones en 1970) y una segunda, correspondiente a los gastos financiados con la recaudación adicional temporal obtenida con el I.V.A. (gastos sociales en su mayor parte).

La recaudación adicional obtenida con este gravamen debida a los aumentos de los precios provocados por él, figura entre los ingresos que no han de computarse para calcular el margen presupuestario estructural.

Las autoridades holandesas opinan que si estas partidas se consideraran relevantes, el margen presupuestario no se vería afectado. Por ello, es preferible simplificar su cálculo, no incluyéndolas.

- f) Partidas del gasto relacionadas con los incrementos generales de los salarios y pensiones; ajustes de los tipos impositivos para neutralizar el cambio de la car-



ga tributaria resultante de los incrementos de los precios.

El cálculo del margen estructural presupuestario se basa en el crecimiento real de la renta nacional. La realidad demuestra que no siempre el crecimiento nominal de la renta nacional es equivalente a su crecimiento real. Si en un período determinado se producen aumentos en el nivel de los precios y en el valor nominal de los salarios, la renta monetaria habrá aumentado mientras que la renta real puede haber permanecido constante.

Los aumentos de la renta monetaria habrán originado un aumento automático de la recaudación tributaria como consecuencia del crecimiento de las bases imponibles, lo cual se reflejará en un aumento del margen estructural presupuestario. Todo el margen presupuestario nominal quedará disponible para la realización de gastos públicos, pero si la totalidad del aumento del gasto se tomara en cuenta cuando se contrasta el gasto con el margen presupuestario, el déficit del presupuesto iría disminuyendo continuamente en tanto que se produjeran aumentos inflacionistas en rentas y precios.

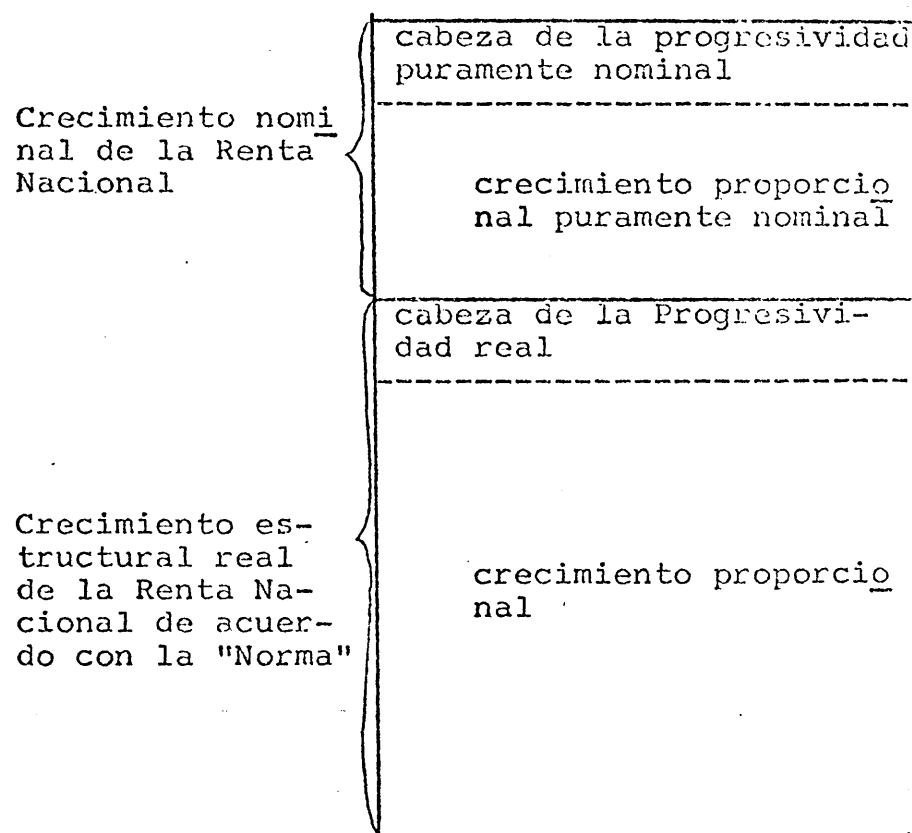
Este peligro ha de evitarse de algún modo. - Si no se hubiera arbitrado una solución, se habría venido abajo el mas importante objetivo próximo de la política presupuestaria estructural: Conseguir un déficit constante - del presupuesto compatible con los niveles - estructuralmente deseables de ahorro e inversión en los otros sectores de la economía.

La solución adoptada por las autoridades holandesas consiste en no incluir en el cálculo del margen estructural presupuestario el incremento de la recaudación impositiva, debido al crecimiento inflacionario de precios y rentas. Es decir, eliminar del margen presupuestario el incremento puramente nominal de la recaudación impositiva y afectar este volumen de ingresos a dos fines concretos de la política de gastos e ingresos p<sub>u</sub>blicos.

El incremento del gasto al que el Gobierno - ha de hacer frente por causa del incremento del nivel de salarios monetarios, se afecta a la parte del volumen total de la recaudación tributaria, proporcional al crecimiento puramente nominal de la renta nacional, y la parte restante, que es la que se obtiene como consecuencia de la aplicación del factor de progresividad sobre el exceso de la renta

monetaria sobre la renta real y a la que se -  
denomina "cabeza de la progresividad puramen-  
te nominal", se usa por el Gobierno para ajus-  
tar los tipos de los impuestos relevantes (ge-  
neralmente impuestos sobre salarios y rentas  
y algunos impuestos específicos) para neutra-  
lizar la carga tributaria adicional impuesta  
por la subida de los precios.

La figura siguiente servirá para aclarar el -  
procedimiento anteriormente expuesto



(Fig. 14)

Tomado de The Netherlands Budget Memorandum  
1969, pg. 31.

La parte superior de la figura, es decir, el exceso de la recaudación nominal sobre la real, no se incluye en el margen presupuestario.

La línea de puntos divide la recaudación puramente nominal en dos partes: la parte proporcional que se destina a sufragar el incremento del gasto público causado por el incremento general de los salarios (167) y la cabeza de la progresividad, que podrá utilizarse por el Gobierno para reducir el exceso de la carga impositiva que recae sobre la comunidad como consecuencia del incremento del nivel de los precios (168).

Con este procedimiento se pretende salvar la dificultad que, para la significación y vali

---

(167) Los cálculos presupuestarios indican que tomando varios años en conjunto, el incremento proporcional nominal de la recaudación tributaria es aproximadamente igual al incremento del gasto público ocasionado por el aumento general del nivel de salarios.

(168) Las correcciones realizadas en los tipos impositivos, como consecuencia de la inflación, de encuentran detalladas en el epígrafe (3.4.1.) del Netherlands Budget Memorandum, 1970, pg. 28-30.

dez de la técnica del margen estructural presupuestario, supone la existencia de tendencias o acontecimientos inflacionistas dentro del sistema económico; sin embargo, esto no se consigue plenamente porque los aumentos de precios de los bienes y servicios también afectan al volumen del gasto público y no se efectúa, para los aumentos del gasto por esta causa, ningún tipo de ajuste. Aunque la inflación haya elevado los precios de los bienes y servicios, el gasto público por este concepto se considera relevante y se contrasta con el margen estructural presupuestario.

Algunos problemas que se plantean al efectuar el cálculo del margen estructural presupuestario.

La mayor parte de los problemas que plantea el cálculo del margen estructural presupuestario, se han puesto de manifiesto a lo largo del análisis realizado en el epígrafe anterior, de donde se infiere que no todas las partidas de ingresos deben constituir el margen presupuestario; que existen ciertos conceptos de gasto público que deben considerarse "no relevantes" a la hora de contrastar el gasto total con el margen presupuestario; que la inflación es un peligroso enemigo para la

norma presupuestaria estructural y cómo pretende el sector público neutralizar sus efectos, etc.

A pesar de ello, aún quedan una serie de puntos importantes, al entender de las autoridades holandesas y al nuestro, que es necesario tener en cuenta si se persigue una política - presupuestaria estructural correcta. Sin pretender agotar toda esta problemática, mencionaremos para su consideración, algunas de las cuestiones planteadas.

- 1.- El margen presupuestario estructural se - calcula en base a dos elementos fundamentales: El crecimiento medio real de la - renta nacional y el factor de progresividad media. Los valores estimados de ambos elementos son 4,8% y 1,25% respectivamente. Si estos valores son calculados - en exceso, el déficit presupuestario aumentará a largo plazo, si el margen calculado se gasta plenamente. Si el déficit es progresivamente creciente, no sólo no se conseguirá la igualdad con el equilibrio estructural del ahorro y el gasto de inversión de los otros sectores, sino que tal desigualdad será también creciente, - dificultándose, en tales condiciones, el

crecimiento a largo plazo de la actividad económica a lo largo de su tencencia potencial.

Aún suponiendo que los valores estimados para el crecimiento medio real de la renta nacional y del factor de progresividad media hayan sido correctos para el año - tomado como base para el cálculo del margen estructural presupuestario, la cristalización de estos valores a lo largo de - un determinado número de períodos, que el concepto de margen estructural comporta, plantea algunos problemas respecto a lo - que venimos denominando margen presupuestario real y nominal.

## 2.- Distinción entre el margen presupuestario real y el margen presupuestario nominal.

Se denomina margen presupuestario real, - aquél volumen de recaudación tributaria que se obtiene de la aplicación del coeficiente del 6% sobre la recaudación total de un año determinado tomado como base de cálculo. El 80% de esta magnitud se origina por el crecimiento de la recaudación proporcional al crecimiento de la renta - real, y el 20% restante por la progresivi

dad del sistema tributario aplicada sobre bases imposibles realmente incrementadas.

El margen presupuestario nominal es la diferencia entre el aumento producido, res-pecto al año base, en la recaudación tributaria total y el volumen del margen presupuestario real. La parte proporcional - del margen nominal, puede calcularse a - partir del índice de precios de la renta nacional (169) y la "cabeza de la progresividad puramente nominal" se hallará como diferencia entre estas dos magnitudes.

Hasta aquí el procedimiento parece perfecto. El problema surge cuando el valor del creci-miento real de la renta en un año determinado, no coincide con el esperado y aumenta en un porcentaje mayor o menor que el 4,8%.

En el año 1972, por ejemplo, el verdadero - porcentaje en que se incrementó la renta nacional real fue del 3%. Como consecuencia - de ello las bases imponibles se redujeron - respecto a los niveles previstos, y la recauda

---

(169) El procedimiento para calcular el volumen de esta partida viene expuesto en The Netherlands Budget, Memorandum, 1970, pg. 40.



dación impositiva efectiva a incluir dentro - del margen presupuestario real fue menor que el 6% calculado en 1971, lo cual fue debido, en parte, al mas lento crecimiento de la renta nacional real y en parte al menor efecto - recaudatorio absoluto del factor de progresividad.

Si las estimaciones iniciales sobre el incremento real de la recaudación tributaria no se modifican, una parte del margen presupuestario real será efectivamente, margen presupuestario nominal.

Si las estimaciones sobre el volumen del margen presupuestario real efectuadas en el año anterior se modifican a la vista de los valores reales del crecimiento del PNB y se reduce la recaudación del margen presupuestario - real sin disminuir el volumen del gasto público relevante, el déficit presupuestario aumentará considerablemente, incumpliendo aquél objetivo de la política presupuestaria estructural de mantenerlo constante a lo largo del tiempo.

Para mantener constante el déficit del presupuesto en estas circunstancias, podrán tomarse

501.

dos tipos de medidas: disminuir los gastos públicos o aumentar los tipos impositivos. La alternativa que se elija, dependerá de consideraciones políticas más amplias sobre las que no es éste el momento ni el lugar para tratar. La conclusión que sí se deduce de este ejemplo, que pone de manifiesto una situación que puede calificarse, al menos, de no excepcional, es que es necesario revisar la magnitud del factor multiplicativo, hasta ahora estimada en el 6%, a la luz de las tendencias a largo plazo reales de la economía.

### 3.- Problemas que plantea el aumento inflacionista de precios y salarios.

El volumen medio del margen estructural presupuestario, estimado para el período 1968-1971 en base al nivel de precios de 1967, fue de 1.250 millones de florines anuales. Sin embargo el aumento de los precios que se produjo en este período provocó la revisión de los cálculos efectuados, en orden a mantener constante el valor real de aquella magnitud considerada deseable.

El Memorandum de Presupuesto de 1969 (170) -

---

(170) Página 53, cuadro 6-1

302.  
elevó la cifra del margen presupuestario para 1970 y 1971 en 80 millones de florines, basándose en un aumento de los precios del 7% (3% en 1968 y 4% en 1969). El Memorandum del Presupuesto de 1970 revisó nuevamente las estimaciones, observando que el nivel de <sup>precios se había incrementado en</sup> los dos - un 10% en años anteriores y elevó el margen presupuestario para 1970 en 110 millones de florines. Sobre esta base y sobre la previsión de un nuevo incremento de los precios en 1970 del 4%, el margen presupuestario adicional para 1971, se estimó en una magnitud de 160 millones sobre la cifra prevista inicialmente de 1.250 - millones.

Los ajustes efectuados sobre la cifra estimada en un principio, del margen estructural presupuestario, elevan la suma básica sobre la que se calcula el aumento tributario automático - para tener en cuenta el nivel más elevado de los precios.

Como los coeficientes con los cuales se calcula el margen presupuestario real, no varían - (siguen siendo 4,8% y 1,25%), todo el incremento del volumen de gastos que resulta permitido por el aumento del margen total se conduce al margen presupuestario nominal.

Sin embargo, como los incrementos en el gasto público en bienes y servicios que se ocasionan como consecuencia del aumento en los precios, se consideran partidas relevantes, las demandas contra el margen presupuestario real aumentan también, llegando en muchos casos a superar - la cifra de disponibilidades de este concepto. El hecho de que los gastos relevantes superen el margen presupuestario real, provoca la introducción de medidas fiscales específicas y temporales no deseables desde un punto de vista estructural.

Pongamos como ejemplo de este tipo de situaciones, la que se produjo en Holanda en 1972.

El gasto público aumentó en el año 1972 un - 15,5% respecto a las previsiones iniciales; - un 7% del total correspondió al incremento en el gasto relevante y el resto, al aumento en el nivel general de salarios y ajustes de pensiones, aumentos del gasto que no se contrastan con el margen presupuestario real.

No todo el aumento porcentual del gasto relevante es ocasionado por el incremento de los precios en este período. La mayor parte del aumento se debe a la ejecución por el sector público de nuevas actividades o a la intensificación de otras ya acometidas (171), pero -

---

(171) Una lista completa de ellos puede encontrarse en The Netherlands Budget Memorandum, 1972, pg. 25-26.

una porción también importante (alrededor de un 30%) del aumento total del gasto a contrastar con el margen presupuestario real, se concreta en necesidades del sector público mayores que las previstas para financiar los gastos en bienes y servicios (172), como consecuencia del aumento en el nivel de precios.

Por lo tanto, los aumentos en el nivel de - precios no son los únicos causantes, pero si contribuyentes significativos del aumento del gasto relevante en 3.105 millones de florines respecto a la cifra prevista (3.105 millones son el 7% del aumento total del Gasto público).

Solo una parte de este aumento absoluto del gasto relevante (1.600 millones), puede ser cubierto con el margen estructural presupuestario real. Los 1.505 millones restantes han de ser financiados por otras vías.

Las medidas fiscales tendentes a financiar el exceso de los gastos relevantes sobre el margen presupuestario real, pueden ser de muy di-

---

(172) Los servicios que aquí se incluyen son los - prestados por los que no son funcionarios pú**ú**blicos.

ferentes tipos: desde incrementar los tipos impositivos, hasta eliminar gastos proyectados, pasando por incrementar la recaudación no impositiva. Las acciones concretas que se ejecuten, dependerán de los criterios de las autoridades políticas y de sus juicios sobre lo que es preferible a la vista de la coyuntura. Consideraremos un caso dentro de la enorme variedad de posibilidades; el caso que brevemente expondremos a continuación, - corresponde al año 1972 que hemos tomado como ejemplo, y la explicación de las razones por las que se han tomado estas medidas concretas y no otras, puede encontrarse a lo largo del Memorandum del Presupuesto de 1972 (173), publicación a la que nos remitiremos en este punto.

---

(173) Y concretamente en las páginas 24 a 39.

CUADRO Nº VI

Financiación del margen presupuestario  
real en el año 1972

Incremento en el gasto público relevante en 1972 .....	3.105- M
Financiación de dicho incremento	
-Margen presupuestario estruc tural real .....	1.600
-Aumento en la recaudación no impositiva .....	715
-Efectos de no actualizar la participación del Estado a - las pensiones de vejez .....	20
-Medidas políticas anterior- mente expuestas .....	375
-Compensación fiscal substitu tiva obtenida de la suspen- sión de la Ley sobre pagos - de intereses en los impues- tos .....	80
-Compensación fiscal temporal	315
Total millones.	3.105

Tomado de The Netherlands Budget Memorandum  
1972, pg. 28.

Del análisis efectuado puede deducirse, de forma inmediata, que los problemas que a la política presupuestaria estructural plantea el aumento inflacionista de los precios, son relativamente graves. Las tensiones inflacionistas coadyuvan de manera importante al crecimiento del gasto público (crecimiento que viene incrementándose progresivamente en los últimos años) e imponen la necesidad de aumentos, progresivamente mayores, en el margen estructural presupuestario. Al no poder nutrirse el margen presupuestario con la recaudación adicional que el sistema tributario obtiene vía incrementos en los precios de los bienes, se hace necesario el establecimiento de medidas tributarias discrecionales que proporcionen los ingresos suficientes para incrementar el margen presupuestario, hasta el volumen necesario que permita cubrir el volumen total del gasto relevante. Dichos cambios discrecionales probablemente no se hubieran producido en los mismos términos, si el ascenso inflacionista de los precios no hubiera tenido lugar; por ello, podemos suponer que aquellos cambios no son los más convenientes, cuando lo que se pretende es el crecimiento equilibrado de la actividad económica a lo largo de su línea de tendencia potencial (174)

---

(174) Esta conclusión parece confirmarse a través de las repetidas recomendaciones de las autoridades presupuestarias holandesas, en el sentido de que "Deben hacerse esfuerzos para reducir - hasta unos límites aceptables, los aumentos inflacionistas de precios y rentas". The Netherlands Budget Memorandum, 1972 pg. 16.



## Consideraciones finales

El margen estructural presupuestario se construye por el Gobierno holandés como aquella - norma a la que ha de adecuarse la política - fiscal para la consecución y mantenimiento - del objetivo del Producto Nacional Bruto de - pleno empleo. La vigencia de dicha norma se extiende a una serie de años futuros y, para dichos años, la política presupuestaria tendrá fijados los límites, en términos absolutos, de las variaciones que puedan introducirse en gastos o ingresos públicos.

La sujeción estricta a dichos límites implica, por la propia naturaleza del cálculo del margen presupuestario, la neutralidad de la política fiscal ante una actividad económica que ha alcanzado el pleno empleo de sus recursos y por tanto el PNB potencial, neutralidad de la que es imagen el déficit presupuestario - constante que resulta de la puesta en práctica de este procedimiento (175).

---

(175) Recordemos que los ingresos tributarios que se obtienen cumpliendo la norma estructural, son una proporción constante del PNB (6%) y que los gastos públicos que se realicen no pueden, según dicha norma, superar el margen presupuestario estructural, lo cual implica para los gastos, una relación con el PNB también constante. En estas condiciones, el vo-

....

300.

Pero, además, una política presupuestaria ajustada a la norma del margen estructural presupuestario, también a juicio de las autoridades holandesa, sería muy ventajosa desde el punto de vista económico, porque aseguraría el crecimiento equilibrado de la economía a lo largo de su línea de tendencia potencial.

Examinemos brevemente esta última característica de la política presupuestaria estructural:

Una vez alcanzado, en un año determinado, el PNB potencial y por lo tanto la relación óptima entre el déficit presupuestario y los niveles estructuralmente deseables de gasto de inversión y ahorro en los otros sectores de la economía, puede estimarse el porcentaje de crecimiento real que coincidirá, si se cumplen aquellos supuestos iniciales, con el crecimiento porcentual potencial de la actividad económica.

---

..... lumen absoluto del déficit presupuestario del año tomado como base (que ha de ser aquél en que se haya obtenido el pleno empleo de los recursos) no variará a lo largo del tiempo.

Si el crecimiento esperado en la renta nacional real no se alcanzara (el PNB real caería por debajo del PNB potencial en un año determinado), la recaudación impositiva efectiva sería menor que la calculada según la norma estructural, pero los gastos habrían de alcanzar los volúmenes previstos. Generalizando: Los aumentos y caídas inesperadas de la recaudación tributaria no darán lugar a cambios correspondientes en los gastos, lo cual implica que la política presupuestaria estructural contiene un importante elemento estabilizador sobre la coyuntura económica.

En un momento de atonía de la actividad económica, la política fiscal introducirá en el circuito económico a través del gasto, más medios de pago que los que detrae de él por vía impositiva, impulsando la demanda privada y contribuyendo, de forma positiva, al retorno de la actividad económica hacia su tendencia de crecimiento potencial.

Para financiar el exceso del gasto público sobre la recaudación tributaria, que se produce cuando el crecimiento efectivo de la renta real es inferior al potencial sobre el que se configura el margen presupuestario estructural, el sector público ha de recurrir al mer-

510.

cado de capitales, el cual experimentará en estas circunstancias, un superávit de ahorro, respecto al nivel estructuralmente deseable, que satisfará exactamente las necesidades del sector público en orden a financiar el incremento coyuntural del déficit presupuestario. Por lo tanto, la política presupuestaria estructural devolverá el equilibrio al mercado de capitales coyunturalmente desequilibrado. Este aspecto cíclico de la política fiscal - construída con el norte del largo plazo, es - indudablemente muy importante, ya que el equilibrio del mercado de capitales es una condición necesaria para el crecimiento económico óptimo.

Además de este aspecto cíclico al que automáticamente atiende la política presupuestaria estructural, existen otros mecanismos en el - presupuesto holandés tendentes a eliminar las oscilaciones excesivas de las tendencias cíclicas de la economía. Las mas importantes - ya han sido mencionadas anteriormente, pero - las enumeraremos a continuación a efectos de una mayor claridad expositiva:

a) La: partida: de "Contingencias" introducida a partir del presupuesto de 1968 y creada como una reserva extra-presupuestaria, cuyo volúmen oscilará en sentido directo con el

nivel de la actividad económica. Cuando la actividad económica disminuye y aumenta el - desempleo, esta partida de reserva baja de - nivel, como consecuencia de que una parte de ella se destina a financiar gastos públicos tendentes a aumentar el nivel de empleo que, coyunturalmente, se encuentra por encima del nivel que se considera normal.

Por el contrario, cuando la economía se encuentra en una fase de auge, en la cual el - desempleo permanece por debajo de su nivel - normal, no todo el volumen de gasto previsto se gasta realmente y, esta diferencia entre el gasto programado y el realizado, se destina a incrementar la reserva para contingencias.

Por su naturaleza de partida extra-presupuestaria, la reserva para contingencias no se - incluye en el margen presupuestario estructural, sino que forma parte de lo que anteriormente hemos denominado margen presupuestario nominal.

b) El hecho de no contrastar con el margen - presupuestario estructural, el incremento recaudatorio total a que daría lugar el esta-

blecimiento de ciertos cambios tributarios - (como por ejemplo la recaudación obtenida en concepto de Impuesto sobre el Valor Añadido), puede considerarse como instrumento derivado de la norma estructural de carácter anticíclico. El acumular la recaudación obtenida por el I.V.A. al margen presupuestario estructural, permitiría financiar incrementos en el - gastos público relevante y, al aumento inflacionista de los precios provocado por este impuesto, habría que añadir el generado por la presión del gasto público sobre la demanda; - en cambio si tal incremento se reconduce al - margen presupuestario nominal, el incremento del gasto público debido al incremento de los precios, habrá de ser financiado con otras medidas fiscales de carácter sustitutivo y temporal que supongan un drenaje adicional de - fondos del sector privado y, que con su efecto deflacionista, neutralicen el efecto inflacionista de los mayores gastos que ha sido necesario realizar en aquella coyuntura.

c) También el margen presupuestario real tiene algún efecto anticíclico a través de las - subvenciones a la inversión. En momentos de auge, las subvenciones pueden reducirse e incluso suprimirse y, en momentos de atonía, incrementarse, lo cual supone una desviación - del comportamiento efectivo del sector público

313.  
sobre el planificado, cuando las circunstancias económicas del momento así lo aconsejen.

Una vez analizada la política presupuestaria del Ministerio de Hacienda holandés, la norma que la rige y las virtudes y defectos que afectan a esta última, intentaremos extraer una breve conclusión general acerca de la utilidad del concepto de Margen Estructural Presupuestario.

El margen presupuestario estructural es la norma que rige la actuación de la política presupuestaria del Gobierno holandés en orden a la consecución y mantenimiento del PNB potencial de pleno empleo. Las autoridades holandesas afirman que una sujeción estricta a dicha norma, asegura un crecimiento equilibrado de la renta nacional real, igual a su crecimiento potencial. Que esta afirmación sea o no correcta, es algo sobre lo que no nos es posible emitir un juicio porque, desde que la norma del margen presupuestario estructural se estableció, no ha podido ponerse en práctica.

La existencia del margen presupuestario nominal confirma la anterior afirmación, así como

también lo hacen las propuestas recogidas en los Memorandums del presupuesto de los últimos años en cuanto a la modificación de las bases de cálculo del margen estructural presupuestario, y las revisiones anuales a que se somete la cifra total de dicho margen. El hecho de que todas estas alteraciones de la norma rectora se deriven de una serie de circunstancias económicas producidas, no es justificación suficiente para una medida que se construye teniendo en cuenta los aspectos seculares de la actividad económica.

El margen estructural presupuestario no recibe, por su naturaleza, significado cíclico. - Se supone que, con una política presupuestaria que actúa dentro de los límites que dicho margen fija, las oscilaciones cíclicas de la actividad económica serán tan débiles que no merecerán consideración. Sin embargo, la realidad y la práctica presupuestaria demuestran que el sector público se ve superado por los acontecimientos coyunturales en su lucha por dominarlos, y que incluso el margen presupuestario estructural es utilizado como arma en aquella batalla. La presión fiscal no disminuye como previno el Gobierno de 1960, que introdujo la medida del margen presupuestario estructural, sino que aumenta, y aunque el nivel de tributación es creciente, los movimien



tos inflacionistas de precios y salarios ordenan tasas rápidamente más crecientes todavía, en el gasto público. A pesar de ello, la actividad económica se mantiene por debajo de su línea de tendencia potencial.

Una realidad tal como ésta, demuestra que el margen estructural presupuestario no es una buena guía a seguir si el objetivo de la política fiscal es el logro y mantenimiento del PNB de pleno empleo

### 3.4. El Presupuesto Neutral

=====

El criterio de que el presupuesto estatal debe ser neutral con respecto a la evolución coyuntural de la actividad económica, fue expresado por el Consejo de Asesores Económicos de la República Federal Alemana en su informe de 1967 y desarrollado en los informes anuales - posteriores (176).

El punto de referencia de la evolución coyuntural, no es la evolución de la demanda agregada, cuyo panorama es cíclico, sino la evolución del potencial productivo del sistema. - El medir la actuación del sector público respecto a una magnitud relativamente mas estable a corto plazo que la demanda y el establecer una norma sobre el grado de absorción de recursos productivos que se considera deseable por parte del Estado, a la vista de cómo evoluciona el mencionado potencial productivo indica que la política fiscal alemana se rige por un criterio de medio plazo y nos induce a considerar la regla del Presupuesto Neutral -

---

(176) Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1967/1968, pg. 184; Jahresgutachten 1960/70 párrafos 112-118; Jahresgutachten 1970/71 párrafos 322, 358; Jahresgutachten 1971/72.

como una técnica de adecuación de la política fiscal al logro y mantenimiento del PNB potencial de pleno empleo.

La razón de la aparición de este criterio es empírica y múltiple. Tanto el Consejo de Asesores Económicos, como los diversos autores - que se han ocupado de temas relacionados con la política de estabilización (177), han llegado a la conclusión de que una política fiscal anticíclica, entendido este último término en su sentido estricto, no produce en Alemania los resultados apetecidos. Las modificaciones introducidas en ingresos y/o gastos públicos tendentes a reprimir las oscilaciones cíclicas de la actividad económica y a - lograr simultáneamente la estabilidad del nivel de precios, un elevado grado de ocupación un crecimiento económico satisfactorio y el - equilibrio de la balanza de pagos, no han logrado en la mayoría de los casos su objetivo

---

(177) J.B.DONGES: La Política de estabilización coyuntural y el papel de las Finanzas Públicas: Experiencia alemana en Presupuesto: Efectos económicos; Instituto de Estudios Fiscales, - Madrid, 1972 pg. 321-367. D.BIEHL, G.HAGEMANN K.M.JUTTEMEIER y H.LEGLER: Zu den konjunkturrellen Wirkungen der Haushalts politik in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1970. Die - Weltwirtschaft, 1971, Heft, 2, trad. en Presupuesto: Efectos económicos. Instituto de - Estudios Fiscales, Madrid 1972, pg.371-429.

(178) resultando, en conjunto, que la política fiscal ha sido más veces procíclica que anticíclica. Que la causa de este hecho se reconduzca a retrasos en la decisión o que la responsabilidad se atribuya a la fuerte autonomía en materia fiscal de los entes descentralizados que componen el sector público alemán, sería, quizás, un aspecto interesante de analizar pero poco operativo. Por ello, en vez de intentar variar el aspecto institucional del sistema alemán para poder aplicar eficazmente una política fiscal anticíclica, el Consejo de Asesores Económicos de dicho país ha preferido elaborar un criterio normativo para la política fiscal, que no sea afectado directamente por las oscilaciones cíclicas de la actividad económica y que, sin embargo, contribuya de forma más eficaz, a la programación correcta de las finanzas públicas (programación a medio plazo) y como instrumento para evaluar el impacto coyuntural del presupuesto anual.

El criterio normativo al que hacemos referencia y que, en opinión de sus creadores, será una pieza clave para alcanzar la estabilidad y el crecimiento del PNB, es el Presupuesto Neutral.

---

(178) Como demuestra J.B.DONGES en el artículo citado al examinar la contribución de la política fiscal a la estabilidad cíclica en el período de 1960-1970.

## Concepto de Neutralidad

La actividad del sector público en materia de ingresos y gastos, se considera neutral con respecto a la evolución coyuntural, cuando el presupuesto estatal no aumente ni reduzca el nivel de utilización de la capacidad productiva global.

Este concepto de neutralidad es diferente de otros que, bajo la misma denominación, hemos mencionado en otros lugares de este mismo trabajo. Neutralidad no es en este caso igual a constancia ni a proporcionalidad en el saldo; si la actividad del sector público ha de ser neutral, el presupuesto ha de ser tal que mantenga constante su participación en la utilización del potencial productivo de la economía.

Por otra parte, al sector público se le encomienda la tarea de evitar o dulcificar las oscilaciones de la coyuntura, es decir, de contrarrestar las oscilaciones en el grado de utilización, por parte del sector privado, del mencionado potencial productivo.

La política fiscal, pues, ha de ser una política anticíclica, pero respecto del ciclo coyuntural, siendo éste el resultante de las oscilaciones en el grado de utilización del potencial productivo de la economía.

La evolución del potencial productivo se ha -  
mostrado en Alemania como creciente de forma  
bastante estable. Las oscilaciones cíclicas  
de dicho potencial productivo a lo largo de -  
su línea de tendencia, se producen no de un -  
año a otro, sino una vez transcurridos una se -  
rie de períodos de modo que el horizonte tem -  
poral para el que ha de programarse la evolu -  
ción de las finanzas públicas es lo suficien -  
temente amplio como para que puedan tomarse -  
las medidas adecuadas, por parte del sector -  
público, para mantener constante la propor -  
ción global de utilización del potencial pro -  
ductivo.

Considerando las proporciones de utilización  
del potencial productivo por parte de los sec -  
tores privado y público en un determinado año  
tomado como base, la política fiscal neutral  
será, en principio, aquella que mantenga esta -  
ble la proporción de recursos absorbida por -  
el sector público. Esta norma implica que -  
los gastos públicos habrán de evolucionar a -

la misma tasa que el potencial productivo y que los ingresos públicos deberán comportarse de forma que no estimulen ni repriman la proporción en que el sector privado absorbe el potencial productivo. Si esto es así, la presión tributaria y el grado de endeudamiento público (en relación al PNB) se mantendrán constantes.

Sin embargo, no se excluye la posibilidad de que la política fiscal se separe excepcionalmente de esta norma. La excepción puede producirse en dos momentos diferentes del ciclo coyuntural.

a) En una misma fase del ciclo, el sector público puede incrementar el grado de absorción del potencial productivo y por tanto sus ingresos tributarios por encima del óptimo (acudiendo a la deuda pública o elevando la presión tributaria) cuando, por ejemplo, sea necesario realizar inversiones de infraestructura inaplazables.

b) Cuando la proporción de absorción de recursos por sector privado, en relación con el potencial productivo, esté variando respecto de los niveles previstos. Si está descendiendo

por ejemplo (lo cual implicaría pasar del auge a la recesión), el grado de utilización - del potencial productivo por parte del sector público habrá de aumentar, si se pretende que el grado de utilización global del potencial productivo sea constante, para ello, los volúmenes de ingresos y gastos públicos diferirán del óptimo señalado.

Si se produce la primera excepción, la política fiscal sólo será neutral a la coyuntura - cuando, simultáneamente, se reduzca la demanda de recursos por parte de los restantes sectores productivos, suponiendo que la economía se encuentre en el caso de utilización plena del potencial productivo (179).

Lo que hemos considerado como excepción b) no es realmente un comportamiento atípico del - sector público o una desviación ocasional de la norma rectora de la política fiscal neutral; el comportamiento del sector público en

---

(179) Esta es, al menos, la opinión del Consejo de Expertos de la República Federal Alemana, Vid. Consejo de Expertos acerca del Dictámen del - Desarrollo Económico-Global, Informes anuales 1970/71: La Coyuntura en Transición, Riesgos y Posibilidades, Stuttgart, y Maguncia, 1970. Cif. 322 y ss.



este caso no puede considerarse neutral con -  
salvedades. La política fiscal no es neutral  
sino anticíclica, y la diferencia entre el -  
grado de utilización de recursos efectivamen-  
te realizado por el sector público y el pre-  
visto según la norma neutral, nos proporciona-  
rá el calificativo adecuado de contractiva o  
expansiva para la política fiscal llevada a -  
cabo en un determinado período.

Recordemos, para apoyar la afirmación ante-  
rior, que el Consejo de Asesores Económicos  
alemán, define como oscilaciones de la coyun-  
tura, las oscilaciones en el grado de aprove-  
chamiento global del potencial productivo; -  
que la política fiscal tiene como objetivo -  
evitar o paliar dichas oscilaciones; y que se  
denomina política fiscal neutral a la coyuntu-  
ra, a aquella que mantiene constante el grado  
de utilización del potencial productivo, una  
vez tomado como punto de referencia un deter-  
minado año en que la utilización real de di-  
cho potencial productivo fue máxima y durante  
el cual se alcanzó un equilibrio de pleno em-  
pleo.

Supongamos que la economía nacional crece de  
forma equilibrada con pleno empleo. En este  
caso el grado de utilización global del po-

tencial productivo mantendrá a lo largo del tiempo una proporción constante. Las proporciones de absorción privada y pública de recursos permanecerán a los niveles porcentuales iniciales (es decir, del año tomado como base) y los ingresos y gastos públicos se comportarán como estaba previsto, sin alterarse la proporción inicial entre gasto público y PNB, ni aumentarse la presión tributaria. Si estos supuestos se producen, la política fiscal será neutral a la coyuntura y estará, a la vez, de acuerdo con la coyuntura.

Supongamos ahora que, por el contrario, la economía crece realmente a una tasa menor que la prevista, lo cual implica que el potencial productivo crece mas rápidamente que la tasa de utilización global de los recursos productivos. Si esto es así y la política fiscal es neutral a la coyuntura, el grado de utilización de recursos por parte del sector público habrá de guardar la misma proporción con el potencial productivo que la que mantenía en la situación de equilibrio con pleno empleo. En estas condiciones de oscilación a la baja del grado de aprovechamiento del potencial productivo y política fiscal neutral, lo que ha ocurrido es que la absorción de recursos por parte del sector privado, ha sido menor que la prevista.

Si el sector público desea igualar la tasa de crecimiento del potencial productivo con la tasa de utilización real de los recursos, es decir, si desea realizar una política fiscal que esté de acuerdo con la coyuntura, habrá de desviarse respecto de su comportamiento neutral; habrá de aumentar el grado de absorción de recursos productivos respecto de aquella proporción constante, para alcanzar el pleno empleo.

Si el sector público no toma ninguna medida ante esta situación, estará ajustándose perfectamente a la norma de neutralidad, pero es tará incumpliendo la tarea que tiene encomendada de paliar las oscilaciones de la coyuntura y colaborar a la obtención de un crecimiento equilibrado con pleno empleo.

Cuando el grado de utilización de recursos por parte del sector público aumenta por encima de la proporción neutral, para impedir que durante el período se produzca una subutilización del potencial productivo por debajo del nivel previsto, la política fiscal habrá sido expansiva.

Si por el contrario, el grado de absorción pri-

vada de recursos en relación al potencial productivo, es mayor que lo previsto y el sector público ha de utilizar una porción del potencial productivo proporcionalmente menor que - la marcada por la norma neutral, la política fiscal habrá sido contractiva.

Por lo tanto, la neutralidad coyuntural es la medida que sirve para fijar la frontera entre una política fiscal expansiva o contractiva.

### Ingresos y Gastos Públicos Neutrales

Que un presupuesto dado sea neutral a la coyuntura dependerá de que los ingresos y gastos públicos se hayan llevado a cabo siguiendo las reglas derivadas de la norma Neutral. Enumeraremos a continuación dichas reglas.

a) Existe, en primer lugar, una regla que indica cuál ha de ser la base que ha de elegirse para determinar el Presupuesto neutral a la coyuntura: El año base con referencia al cual han de realizarse los cálculos subsiguientes, ha de ser aquél en el que se haya producido un equilibrio con pleno empleo; en dicho año la política presupuestaria habrá sido a la vez neutral a la coyuntura y de acuerdo con la coyuntura.

327.  
El año base elegido, ha de cumplir dos condiciones: utilizar en alto grado el potencial productivo (se considera que un 97% de utilización es un porcentaje suficientemente elevado) y coincidir con un aceptable incremento del nivel de precios.

Una vez determinado el año base, pueden calcularse fácilmente los porcentajes de utilización de recursos productivos por parte de los sectores público y privado y dichos porcentajes serán considerados óptimos, porque con ellos se ha utilizado de manera óptima, el potencial productivo de la economía.

El grado de absorción del potencial productivo por el sector público en el año base, es - aquél que las autoridades competentes consideran necesario mantener, para asegurar a medio plazo. un alto nivel de empleo.

También es óptima, por lo tanto, la relación existente en ese año entre gastos e ingresos públicos (en el año base) y se consideran neutrales, los volúmenes que alcanzan los ingresos y gastos públicos en dicho año.

b) Partiendo del nivel de gastos públicos de este año base, los volúmenes de gasto de los años siguientes serán neutrales a la coyuntura, cuando aumenten conforme al incremento anual del potencial productivo; es decir, cuando las tasas de incremento anual del potencial productivo y del volumen de gastos, respecto de los niveles existentes en el año base, sean iguales, los gastos públicos de los diferentes presupuestos serán neutrales a la coyuntura.

c) Una regla que trata del incremento de los precios ha de observarse si se pretende calcular correctamente el volumen del gasto público neutral.

Si los precios aumentan de un año a otro, tanto para los bienes de consumo como para los recursos productivos, y la cifra del gasto neutral no se corrige, la participación del sector público en la absorción de los recursos globales disminuirá en términos reales.

Donges (180) opina, que la cifra neutral de gasto público debería deflactarse por el índi

---

(180) J.B.DONGES, op. cit. pg. 349.

ce de precios implícito del producto nacional bruto y no por el nivel auténtico de los precios alcanzado en el año para el que se efectúan los cálculos. La razón que fundamenta esta opinión, es la de que en el índice de precios implícito, entra el coste de los servicios estatales (aunque no se toma en cuenta el precio de los productos importados) que, en Alemania, durante los últimos quince años, se ha incrementado por encima de la tasa de inflación interna. Al ser una parte muy importante del gasto público la suma de salarios pagada a los funcionarios públicos, el gasto público neutral debería ser calculado con arreglo a este índice de precios implícito del PNB, para mantener su capacidad adquisitiva real.

Otros autores (181), en contra de la opinión anterior, afirman, que lo más conveniente es deflactar el gasto público, que pretende ser neutral, por el índice de precios verdaderamente alcanzado en el año para el que se efectúan los cálculos. Sin embargo, Donges demuestra que este último índice, es decir, el nivel relativo de los precios pagados por los consumidores, es inferior en un 1% anual al

---

(181) D.BIEHL; G.HAGEMANN; K.H.JUTTEMEIER y H. LEGLER, op. cit. pg. 378.

530.  
índice de precios implícito del PNB, en Alema-  
nia, y que si se utilizara éste, el gasto pú-  
blico en términos reales decrecería a medida  
que el número de períodos con referencia al -  
año base aumentará. Parece, pues, más correc-  
ta la tesis de Donges.

Sin embargo, el Consejo de Expertos de la Re-  
pública Federal Alemana no se muestra partida-  
rio de ninguna de las soluciones expuestas. -  
Afirma dicho organismo que los aumentos de -  
los gastos que resultan necesarios, debido a  
que la estructura de los precios se desplaza  
a favor de los bienes y servicios demandados  
por el Estado, no pertenecen al volumen presu-  
puestario neutral a la coyuntura.

La tesis del Consejo de Expertos no carece -  
de lógica si se enfoca dentro del contexto de  
la norma neutral o, más bien, viene exigida -  
por el concepto mismo de neutralidad.

El año base sobre el cual giran los cálculos -  
posteriores, se ecogió por ser un período de  
alto grado de utilización del potencial pro-  
ductivo y de relativa estabilidad de precios.  
La política presupuestaria neutral pretende -  
mantener estas dos condiciones a medida que -  
transcurre el tiempo y aumenta el potencial -



productivo. Toda desviación de la actividad económica respecto de estas condiciones, cae fuera del campo de acción de la política presupuestaria neutral y pertenece al ámbito de la política coyuntural y por este motivo, las traslaciones de la estructura de los precios por encima de la tasa de incremento observada en su nivel inicial, han de tenerse en cuenta en el cálculo de los efectos coyunturales.

A pesar de que el punto del vista del Consejo de Expertos sea el que estrictamente se deriva del concepto de Neutralidad, el hacer abstracción del desenvolvimiento efectivo de la actividad económica en lo referente a los precios y su olvido intencional al calcular los gastos públicos, hacen que el concepto verdadero de neutralidad presupuestaria sea también diferente del que se definió inicialmente. Si se pone en práctica la tesis del Consejo de Expertos, los gastos públicos neutrales habrán de definirse no como aquél volumen incrementado por la tasa de incremento igual a la del potencial productivo, sino como aquél volumen inicial que será incrementado anualmente por una tasa real inferior a la tasa de incremento del potencial productivo de la economía, cuando los precios aumentan con tasas superiores a la observada en el año base.

Por esta razón, parece más conveniente deflactar el volumen del gasto público correspondiente a la norma neutral por el índice de precios implícito del PNB e incrementar en la magnitud correspondiente aquella cifra, que seguir estrictamente el concepto de Neutralidad y permitir que el gasto público neutral crezca a una tasa inferior que la que experimenta el potencial productivo de la economía. Sin embargo, existe una razón poderosa, que es la que esgrime el Consejo de Expertos de la República Federal Alemana, para dejar las cosas como están: En un período inflacionista, el Gobierno no debe colaborar a empeorar, ni siquiera a mantener esta situación (lo cual se lograría si los gastos públicos en términos reales se mantuvieran constantes) sino que debe actuar anticipadamente. Si no anticipa en su presupuesto nada más que los aumentos "inevitables" de precios de un año a otro (los aumentos inevitables serían los que resultan de aplicar la tasa de incremento de precios en el año base, sobre todos los años siguientes), estará actuando en pro de la estabilización.

d) El sector de los ingresos públicos será neutral a la coyuntura, cuando los ingresos obtenidos en el año tomado como base, aumenten con la tasa de crecimiento del producto social real. Esta regla implica que los únicos aumentos en los ingresos permitidos por la Neutrali

dad presupuestaria son los producidos por la aplicación de un sistema tributario de elasticidad unitaria sobre el incremento real en el PNB.

El sistema tributario alemán tiene una elasticidad, en su conjunto, superior a la unidad y, por lo tanto, los ingresos impositivos aumentan mas que proporcionalmente con el incremento del PNB. Puesto que la regla mencionada - no admite como neutral mas que una parte del incremento recaudatorio anual (el incremento que arrojaría un sistema tributario proporcional ante aumentos en el PNB), otra porción de este incremento total (la diferencia entre la recaudación adicional efectiva y la que proporcionaría un sistema tributario proporcional) habrá de ser separada, al calcular el volumen de los ingresos neutrales.

La recaudación tributaria adicional resultante del efecto de la progresión, produce un efecto contractivo sobre la actividad económica y solo será neutral, cuando los gastos públicos - aumenten en la medida correspondiente, es decir, en una magnitud idéntica a la de la recaudación adicional.

7

Las autoridades presupuestarias tienen aún una segunda posibilidad para actuar según la norma neutral en materia de ingresos tributarios: - pueden alterar los impuestos de manera que la recaudación tributaria se reduzca hasta igualar su tasa de aumento con la de crecimiento real del PNB.

e) La regla presupuestaria, que es necesario cumplir si el objetivo de las autoridades presupuestarias es mantener un presupuesto neutral a la coyuntura, está muy relacionada con la expuesta en el apartado anterior.

Según la regla presupuestaria, una variación - de la cuota estatal será neutral a la coyuntura si, a los efectos coyunturales producidos - por el sector de los gastos, se oponen unos - efectos de igual volumen, pero contrarios, en el sector de los ingresos.

Como puede observarse, esta regla no hace sino confirmar la posibilidad concedida a las - autoridades presupuestarias y mencionadas en el apartado anterior, de neutralizar el incremento de ingresos debido a la progresión, con un aumento semejante en el gasto público.

Sin embargo, el tratamiento de una disminución de la recaudación por debajo del nivel neutral (o lo que es lo mismo, el tratamiento de un incremento en la recaudación a una tasa menor -- que la que corresponde al crecimiento del potencial productivo), no es simétrico al del aumento recaudatorio debido a la progresión. Las disminuciones en la recaudación debidas a una subutilización del potencial productivo respecto del nivel previsto, se consideran como un reflejo de procesos que han tenido lugar en el sector privado y no afectan al volumen presupuestario neutral a la coyuntura.

f) La última regla a la que han de sujetarse las autoridades presupuestarias, si desean llevar a cabo una política fiscal neutral a la coyuntura, afecta a la deuda pública y se denomina "regla del endeudamiento".

Dicha regla fija los límites para el aumento anual de la deuda pública. El punto de referencia es el coeficiente de cobertura en materia presupuestaria existente en el año base.

Si la relación por cociente entre ingresos tributarios y gastos públicos (coeficiente de cobertura) es inferior a la unidad en el año base, y los gastos e ingresos se comportan de -

333.  
forma neutral, el endeudamiento interior neto del sector público, aumentará anualmente al mismo ritmo que el PNB.

Dados estos presupuestos, el porcentaje de incremento en la absorción de recursos por parte del sector público, sobre el sector privado, - por vía de la deuda pública, habrá de ser - igual al aumento porcentual de los gastos públicos.

En opinión de Donges (182), la justificación de esta regla es el supuesto de que el efecto de sustracción es el mismo en el caso de imponer gravámenes al sector privado que en el caso de endeudarse mediante títulos a corto, medio o largo plazo. El supuesto, formulado de una forma tan general, no parece muy correcto. Aunque los estudios empíricos son escasos en esta materia, toda la teoría económica tradicional es unánime en opinar que los efectos económicos de la financiación con deuda pública son muy diferentes a los que produce la financiación por vía impositiva (183). Pero aún

---

(182) J.B.DONGES, op. cit. pg. 350.

(183) Puede encontrarse este punto de vista en tratados generales, como por ejemplo los de John F.DUE: Análisis Económico de los Impuestos, - El Ateneo, Buenos Aires, 1961, capítulo 23 y J.M.BUCHANAN: Public Principles of Public....

suponiendo que los efectos económicos de ambas formas de financiación, fueran semejantes, tampoco parece este supuesto demasiado de acuerdo con el concepto amplio de Neutralidad. En un momento de auge del ciclo coyuntural, las tensiones entre la demanda pública y privada en el mercado de valores serían mucho más intensas y los efectos sobre las magnitudes monetarias mucho más importantes que cuando la actividad económica se encuentra en un período de recesión. Estas diversas intensidades de la tensión entre los sectores público y privado en el mercado de valores, si bien no afectarían al grado de absorción de recursos por parte de ambos sectores, provocarían tensiones inflacionistas cuyo causante sería, en parte, el sector público con su política presupuestaria neutral.

La paradoja a la que hemos llegado: Una política presupuestaria neutral cuyo objetivo (aunque no único), es mantener estable el nivel de precios y que en un período de auge no solo no es "neutral", sino que coadyuva a in-

---

.... Debt, Homewood III R.D. Irwin, Inc. 1958 y en artículos como los de E.R.ROLPH: The Incidence of Public Debt Operations, National Tax Journal, vol. IX, diciembre 1956 pg. 339-353. O.M.C.SIMONS: On debt Policy, Journal of Political Economy, vol. LII, diciembre de 1944, pg. 256-261, etc.

crementar las tensiones inflacionistas, mereceria un estudio mucho mas profundo que el que - hemos realizado. Sin embargo, valga solamente dejarlo apuntado, ya que no es éste el lugar - más apropiado para hacerlo.

El examen realizado sobre las reglas que han - de observarse para llevar a cabo una política presupuestaria neutral, no implica nada referente a si el presupuesto ha de estar equilibrado o no. El saldo del presupuesto efectivo será diferente, según cuál sea la situación coyuntural. Si la propensión al gasto del sector privado es, en un determinado período, superior a la prevista y el grado de absorción de recursos por dicho sector aumenta por encima del óptimo, el saldo presupuestario arrojará un superávit , ya que los gastos efectivamente realizados por el sector público serán menores que los permitidos por el volumen de ingresos neutrales.

Cuando, por el contrario, la absorción de recursos por el sector privado, sea inferior a la óptima, el sector público habrá de realizarar unos gastos superiores a los neutrales para mantener constante el grado de utilización global de los recursos productivos y su presupuesto se saldará con déficit.



539.

El presupuesto efectivo construido de acuerdo con las reglas de la Neutralidad, solo estará equilibrado cuando el sector privado mantenga la propensión al gasto, prevista y absorba un porcentaje de utilización de recursos respecto al potencial productivo, idéntico al del año - base. Solo en estas condiciones los ingresos neutrales se destinarán en su totalidad a cubrir los gastos neutrales y el presupuesto - efectivo arrojará un saldo cero.

La diferencia entre el saldo efectivo del presupuesto y el saldo neutral, servirá para enjuiciar el sentido de la política presupuestaria. Un superávit del presupuesto efectivo indicará que la política presupuestaria ha sido contractiva en el período y un déficit presupuestario calificará como expansiva a la política fiscal.

Presentación formal de la contribución de la política fiscal a la estabilidad cíclica.

Los efectos cíclicos de la política fiscal son medidos por el Consejo de Expertos de la República Federal Alemana, como diferencia entre - el superávit o déficit realizado y el saldo -

del Presupuesto Neutral (184).

$$(1) \quad KE = S_t - S_{kn} \quad \left\{ \begin{array}{l} KE = \text{Efectos cíclicos} \\ S_t = \text{Saldo del presupuesto efectivo.} \\ S_{kn} = \text{Saldo del presupuesto neutral.} \end{array} \right.$$

Desagregando los conceptos  $S_t$  y  $S_{kn}$  que aparecen en la ecuación anterior y expresando los subíndices (t) y (kn) magnitudes actuales y neutrales respectivamente, la expresión (1) puede transformarse así:

$$\begin{aligned} (1') \quad KE &= A_t - [A_{kn} + (E_t - E_{kn})] \\ &= (A_t - E_t) - (A_{kn} - E_{kn}) \end{aligned} \quad \left\{ \begin{array}{l} A = \text{-gastos públicos} \\ E = \text{Ingresos impositivos} \end{array} \right.$$

---

(184) En este punto hemos seguido fielmente el sistema utilizado por D.BIEHL, G.HAGEMANN, K.H. JUTTEMEIER y H.LEGLER, en: "Measuring the Demand Effects of Fiscal Policy en Fiscal Policy and Demand Management", ed. por Herbert - GIER SCH, Tübingen, 1973, pg. 223-241.

$$\text{siendo: } S_t = (A_t - E_t)$$

$$S_{kn} = (A_{kn} - E_{kn})$$

El Saldo del Presupuesto Neutral ( $S_{kn}$ ) se define como:

$$(2) \quad S_{kn} = aY_p\pi - eY_t$$

$$\text{siendo: } Y_t = gY_p$$

$$S_{kn} = a Y_p \pi - egY_p$$

- { a = porcentaje del gasto público en el año base
- { e = Porcentaje de ingresos públicos en el año base
- {  $Y_p$  = PNB potencial
- {  $\pi$  = relación entre el nivel de precios neutral y actual
- { g = grado de utilización pública de recursos

Por lo tanto:

$$(2') \quad S_{kn} = Y_p \cdot (a\pi - eg)$$

De la ecuación (2') se deduce que el volumen -- anual del Presupuesto Neutral depende del PNB potencial ( $Y_p$ ) considerado como dado (ya que -- se calcula multiplicando el PNB del año tomado como base por su tasa de incremento anual); -- del porcentaje de gastos e ingresos ( $a, e$ ) determinado ya por la relación existente entre -- estas magnitudes y el PNB en el año base; de -- la relación entre el nivel de precios neutral a la coyuntura y el incremento de precios actual ( $\pi$ ), influido por el objetivo de la estabilidad y del grado de utilización de la capacidad productiva por el sector público ( $g$ ), -- que es la única magnitud que depende de la situación coyuntural. Pero, precisamente por la variabilidad de este último elemento, el volumen del Presupuesto Neutral o, por decirlo de otro modo, las magnitudes de ingresos y gastos públicos que produzcan equilibrio en el Presupuesto Neutral, serán diferentes según la coyuntura. Una disminución de la actividad privada incrementará el presupuesto Neutral y a -- la inversa, un aumento de la actividad privada, hará disminuir el volumen del Presupuesto Neutral.

Solo cuando ( $g$ ) se mantenga constante, que es lo mismo que decir, cuando el grado de absorción

de recursos por el sector privado sea el del -  
año tomado como base, el volumen del Presupues  
to Neutral equilibrado cíclicamente será igual  
al volumen del Presupuesto Neutral y la políti  
ca fiscal adecuada a la coyuntura será a la -  
vez cíclicamente Neutral.

Las alteraciones en los volúmenes relativos -  
del presupuesto Neutral equilibrado, indican,  
pues, por sí mismos, el sentido de la política  
fiscal. Una disminución relativa de  $S_{kn}$  habrá  
de ser provocada por un aumento de  $g$  (en la -  
ecuación (2)). Al ser  $g$  el grado de absorción  
pública de recursos y por lo tanto el coefi-  
ciente complementario al grado de absorción de  
recursos por el sector privado, a una disminu-  
ción de la utilización privada del potencial -  
productivo habrá correspondido una política -  
fiscal expansiva, es decir, una disminución de  
los ingresos respecto de los gastos públicos.

A la inversa, un aumento de la participación -  
del sector público en la actividad económica -  
(un aumento de  $S_{kn}$ ) solamente habrá sido provo-  
cada por una disminución de  $g$ , que implica que  
el sector privado ha participado en mayor medi  
da que la prevista, en la absorción del poten-  
cial productivo. En estas condiciones y pues-  
to que del concepto de Neutralidad se deduce -  
que la absorción de recursos por el sector pri

vado es excesiva, la política fiscal actúa contractivamente, aumentando el nivel relativo del Presupuesto Neutral.

Las desviaciones de la política fiscal respecto - de la política presupuestaria neutral resultan ya indicadas por las diferencias en los volúmenes relativos del saldo del Presupuesto Neutral ( $S_{kn}$ ) - pero la contribución del sector público a la estabilidad cíclica, es decir, la magnitud de los efectos cíclicos (KE), se hallará como diferencia entre el saldo del presupuesto efectivo ( $S_t$ ) y el - saldo equilibrado del Presupuesto Neutral ( $S_{kn}$ ), como indicamos anteriormente (ver ecuación (1)).

La función del concepto presupuestario que estamos examinando, no se reduce únicamente a la determinación de la magnitud de los efectos cíclicos de la política fiscal, sino que sirve también para indicar el grado de contribución de la política fiscal a la obtención del equilibrio de la - actividad económica con pleno empleo de recursos.

Los efectos cíclicos requeridos para obtener el equilibrio de la actividad económica con un 97% de utilización del potencial productivo, se definen por el Consejo de Expertos de la República-Federal Alemana de la siguiente manera:

$$(3) \quad 0,97 \pi \cdot Y_p - (Y_t - KE)$$

Y la contribución del sector público a la consecución de dicho objetivo (Z), se calcula así: -

$$(4) \quad Z = \frac{KE}{0,97 \pi Y_p - Y_t + KE} \cdot 100$$

La razón Z determina, pues, la magnitud de la contribución del sector público que ha sido - necesaria para obtener la estabilidad coyuntural y es por lo tanto, una medida de la "adecuación coyuntural". Los valores de Z pueden oscilar entre cero y 100, e incluso ser menores que cero y mayores de 100, pero estos valores no podrán ser interpretados sin un conocimiento previo de la situación cíclica del - período para el que Z se calcula.

A efectos de una mayor claridad, expondremos en un cuadro sinóptico, las combinaciones posibles que pueden darse entre los valores de Z y el estado de la demanda y las conclusiones que pueden extraerse, según cual sea la - situación coyuntural, sobre si el sector público ha llevado a cabo, durante el período, - una política presupuestaria adecuada a la coyuntura (185).

---

(185) El cuadro siguiente es una transcripción literal del que D.BIEHL, G.HAGEMANN, K.M.JUTTEMELER y M.LEGLER, presentan en Measuring the Demand... op. cit. pg. 231.

CUADRO Nº VII

Interpretación de las medidas de adecuación fiscal  
(Z) según la situación cíclica actual

situación Z	exceso de De manda	Equilibrio	Déficit de - Demanda
$Z < 0$	aumento del exceso de De manda exis- tente	"	aumento en - el déficit - de Demanda - existente
$Z = 0$	neutral a la coyuntura pe ro no de - acuerdo con la coyuntura	neutral y de acuerdo con la coyuntura	neutral a la coyuntura pe ro no de - acuerdo con la coyuntura
$0 < Z < 100$	reducción - del exceso - de demanda	"	reducción - del déficit de demanda
$Z = 100$	"	de acuerdo - con la coyun tura	"
$Z > 100$	transforma- ción del dé- ficit de de- manda en ex- ceso de de- manda	"	transforma- ción del ex- ceso de de- manda en dé- ficit de de- manda



El análisis hasta ahora realizado tendía a calcular la magnitud del efecto impacto de la política fiscal, por el procedimiento propuesto por el Consejo de Expertos de la República Federal Alemana.

Como resumen de lo que hasta ahora hemos presentado de manera formal, podemos decir que la diferencia entre el saldo del presupuesto efectivo y el saldo del Presupuesto Neutral - (KE) es el volumen monetario que la política fiscal detrae o envía al circuito económico y que la relación porcentual por cociente entre KE y los efectos totales requeridos para mantener el equilibrio de la actividad económica con pleno empleo de los recursos, es el efecto directo de la política presupuestaria sobre la demanda o, en terminología de Musgrave, el multiplicando.

El Consejo de Expertos de la República Federal no hace mención de los efectos multiplicadores que se producirán como consecuencia del impacto calculado por este procedimiento, podría aplicarse el multiplicador y llegar a conocer, de forma mas correcta, la contribución de la política fiscal a la "adecuación cíclica" (186)

---

(186) D.BIELH, G.HAGEMANN, K.M.JUTTEMEIER y M.LEGLER calculan los efectos multiplicadores de la política fiscal, en: Los efectos coyunturales - de la política presupuestaria, op. cit.

## Puntos de vista críticos en torno al concepto de Presupuesto Neutral

El concepto de Presupuesto Neutral a la coyuntura, se elabora bajo la hipótesis implícita de "constancia de la estructura". Si durante el proceso de crecimiento con pleno empleo, - no se modifica ninguno de los parámetros relevantes de la estructura de los gastos e ingresos, la política fiscal será neutral a la coyuntura y no afectará, a medio plazo, el equilibrio económico global de pleno empleo.

Que los diversos tipos de ingresos y gastos públicos tengan diferentes efectos multiplicadores, es irrelevante cuando la constancia de la estructura se entiende como constancia en la composición de los gastos y de los ingresos públicos.

Sin embargo, la estructura presupuestaria si bien puede suponerse constante a corto plazo, no es realista imaginarla invariable ni a medio ni a largo plazo porque, como apunta Donges (187), pueden cambiar las prioridades en la escala de objetivos políticos y derivarse de dicho cambio modificaciones en la importan-

---

(187) J.B.DONGES, op. cit. pg. 351.

cia relativa de las diversas fuentes de ingresos o en la composición del gasto público.

Si efectivamente, la estructura presupuestaria no es constante, el presupuesto estatal no provocará oscilaciones en el nivel de utilización del potencial productivo, únicamente si todas las variaciones en las partidas de gastos e ingresos ejercen los mismos efectos multiplicadores, pero en este caso, parece preciso atribuir con gran probabilidad como afirma el Consejo de Expertos de la República Federal Alemana (188) unos efectos diversos, a los distintos tipos de ingresos y gastos públicos.

Por esta circunstancia, parece que el Presupuesto Neutral, que se construye bajo una hipótesis poco realista y sin distinguir entre los efectos de los diferentes tipos de ingresos y gastos públicos, no es del todo adecuado como punto de partida para medir los efectos de la política fiscal sobre la coyuntura.

Siendo esta la crítica mas importante que puede hacerse del Presupuesto Neutral desde un -

---

(188) Ver Dictamen del Desarrollo... op. cit. pg. 350.

punto de vista conceptual, existe otra no menos importante que afecta al aspecto procedimental del Presupuesto Neutral y que ha sido puesto de manifiesto por Biehl, Hagemann, Juttemeier y Legler (189).

La crítica de los autores mencionados se relaciona con la elección del período tomado como base para el cálculo del Presupuesto Neutral.

En la elección del período base para el cálculo del Presupuesto Neutral resultan tácitamente determinados: Cuál es el tanto por ciento de utilización del potencial productivo que - ha de mantenerse a medio plazo, qué tasa de - incremento del nivel de precios se considera aceptable y cuáles son los porcentajes neutrales de gastos e ingresos públicos.

Recordando cómo se definían los efectos cíclicos de la política fiscal (KE) y el saldo - equilibrado del Presupuesto Neutral en las - ecuaciones (1') y (2').

---

(189) D.BIEHL, G.HAGEMANN, K.H.JUTTEMEIER, H.LEGLER  
Measuring the Demand.... op. cit. pg. 232-234

$$(1') \quad KE = S_t - S_{kn}$$

$$(2') \quad S_{kn} = Y_p (a\pi - eg)$$

deduciremos, lógicamente, que tanto el saldo neutral como los efectos cíclicos, dependen intensamente de los extremos fijados por la elección del año base.

Según cual sea el año tomado como base para los cálculos, los porcentajes de gastos e ingresos públicos (a,e,) variarán.

Un porcentaje de gastos (a) mayor relativamente que otro, aumentará el saldo del presupuesto que ha de ser neutral a la coyuntura ( $S_{kn}$ ), y por lo tanto hará disminuir los efectos cíclicos (KE), calculados en los años siguientes.

Un mayor porcentaje de utilización de recursos respecto del potencial productivo en el año base (g), al estar conectado linealmente con el porcentaje de ingresos públicos (e), incrementará, ceteris paribus, los efectos cíclicos de los años consecutivos.

Puesto que los efectos cíclicos del presupuesto efectivo (KE) dependen de los porcentajes de utilización, gastos e ingresos, etc., fijados al elegir el año base y, puesto que la medida de adecuación fiscal a la coyuntura (Z), es una función de KE (aunque no únicamente de KE), como se deduce de la expresión (4), el efecto impacto de la política fiscal sobre la demanda, dependerá también del año elegido como base para los cálculos.

Por estas razones, la elección del período base deberá ser la más afortunadamente posible. Los criterios que deben regir en la elección de año base han de ser en opinión de los cuatro autores anteriormente citados (190).

19) En el año que se elija como base para futuros cálculos, los porcentajes de ingresos y gastos públicos han de estar situados en la línea de tendencia de medio plazo de la participación del sector público en la actividad económica.

20) Al mismo tiempo ha de haberse alcanzado - en este año, aproximadamente, el equilibrio - con pleno empleo.

---

(190) D.BIEHL, G.HAGEMNN, K.H.JUTTEMEIER y H.LEGLER  
Measuring the Demand... op. cit. pg. 227.

Con base en estos criterios, los cuatro autores citados eligen como período base de cálculo el año 1960, en el cual, la capacidad productiva se utilizó en un 97,1%, y la tasa de incremento de los precios fue del 2,4%.

Sin embargo, el Consejo de Expertos toma como base el año 1966. En dicho año el porcentaje de utilización del potencial productivo fue solamente del 94% y los precios se incrementaron en un 3,6%. A su vez, los porcentajes de gastos e ingresos del sector público varían entre 1960 y 1966.

Los cálculos del Consejo de Expertos y de los cuatro autores citados sobre la magnitud de los efectos cíclicos de la política fiscal y sobre el grado en que el sector público se adecúa a la coyuntura, difieren para el mismo período de tiempo por esta razón, porque los parámetros de los que dependen ambas medidas difieren según cuál sea el año tomado como base para los cálculos.

Esta crítica a que ha sido sometido el Presupuesto Neutral, tiene una considerable importancia desde el punto de vista operativo y habría de ser tenida en cuenta si llegara a ponerse en práctica el procedimiento de tomar

como referencia el Presupuesto Neutral para -  
calcular los efectos de la política fiscal en  
la República Federal Alemana. Sin embargo, -  
no ocurre lo mismo con la primera crítica for-  
mulada sobre la hipótesis de constancia a lo  
largo del tiempo de la estructura presupuesta-  
ria; ésta no pone de manifiesto un defecto -  
subsancable, sino un vicio de raíz que exige,  
para su desaparición, modificaciones fundamen-  
tales en el concepto de Presupuesto Neutral.

### Consideraciones finales

La razón básica para la construcción del con-  
cepto de Presupuesto Neutral, es la descon-  
fianza del Consejo de Expertos de la Repúbli-  
ca Federal Alemana ante la eficacia de la po-  
lítica fiscal discrecional para mantener y -  
conservar un crecimiento equilibrado de la ac-  
tividad económica con pleno empleo de los re-  
cursos.

La política fiscal ha de programarse a medio  
plazo, haciendo abstracción de las oscilacio-  
nes de la coyuntura, de modo que sus efectos  
sean neutrales a la coyuntura. Para llevar a  
cabo dicho objetivo, se establecen unas nor-  
mas que han de ser cumplidas por las autorida-



des presupuestarias. Un presupuesto construído cumpliendo estrictamente las reglas derivadas del concepto de Neutralidad, será un Presupuesto Neutral.

Un Presupuesto Neutral contendrá una ordenación de gastos e ingresos óptima, cuando la economía nacional esté creciendo con pleno empleo y de forma equilibrada y sólo en este caso, el presupuesto neutral a la coyuntura estará a su vez, de acuerdo con la coyuntura.

Sin embargo, es frecuente la aparición de oscilaciones coyunturales en la actividad económica las cuales, generarán oscilaciones en el coeficiente de cobertura de ingresos/gastos que provocarán, a su vez, efectos anticíclicos cuasi-automáticos. Una elevación del coeficiente de cobertura generado en una fase expansiva, provocará una reducción en la demanda efectiva global, mientras que una coyuntura en recesión, reducirá el coeficiente de cobertura y estimulará la demanda efectiva global.

En estos casos, el módulo de la neutralidad - coyuntural sirve para fijar la frontera entre una política financiera expansiva y contractiva y proporciona un medio para apreciar los -

efectos coyunturales del presupuesto anual, mejor que el sistema tradicional que toma como referencia el saldo realizado del presupuesto efectivo.

El saldo del presupuesto efectivo no se interpreta aisladamente, sino que se compara con el saldo del Presupuesto Neutral ( $S_t - S_{kn}$ ) y el resultado de esta operación producirá una indicación inequívoca sobre los efectos coyunturales del presupuesto en relación con el grado de utilización global de la capacidad productiva.

Por lo tanto, podemos deducir del análisis realizado, que el concepto de Presupuesto Neutral es una contribución importante en el campo de las técnicas de medición de los efectos de la política fiscal, respecto al logro y mantenimiento del PNB potencial de pleno empleo, cuyo interés se reduce por estar el Presupuesto Neutral afectado por un vicio esencial, la constancia de la estructura presupuestaria e irremediable cuando se construye un concepto que pretende programar las finanzas públicas con un horizonte de medio plazo.

### 3.5. Consideraciones finales en torno a las tres - medidas analizadas.

A lo largo del análisis efectuado en torno al Superávit Presupuestario de Pleno Empleo, el Margen Estructural presupuestario y el Presupuesto Neutral, ha quedado demostrado que, como ya apuntábamos en la Introducción de este capítulo, los tres sistemas pretenden configurar un concepto de Neutralidad presupuestaria para enjuiciar, tomado éste como referencia, la contribución de la política fiscal al logro y mantenimiento del PNB potencial de pleno empleo.

Los tres criterios parecen coincidir en la opinión de que, una vez alcanzado un determinado grado de actividad económica global, las actividades de ingresos y gastos públicos deben compensar sus efectos inversos sobre la economía, si bien aceptan que pueden ser necesarias medidas discrecionales de política fiscal expansivas o contractivas antes de haberse alcanzado aquél objetivo, dirigidas a aproximar la tendencia del PNB actual a la del PNB potencial.

A pesar de que estos objetivos son comunes a -  
los tres sistemas expuestos, ellos difieren en  
la concreción del concepto de Neutralidad y -  
por ello en el tratamiento de los gastos e in-  
gresos públicos y de los precios.

Para el Superávit Presupuestario de Pleno Em-  
pleo, la Neutralidad consiste en la invariabi-  
lidad del saldo que una determinada estructura  
presupuestaria arroja para niveles crecientes  
de PNB de pleno empleo.

Para el Margen Presupuestario Estructural, la  
política fiscal será neutral cuando utilice --  
plenamente pero no sobrepase, con aumentos en  
gastos públicos o reducciones tributarias, el  
montante del margen presupuestario calculado a  
medio plazo. Esto es lo mismo que decir que -  
la Política Fiscal será neutral cuando el Im-  
pulso Presupuestario sea cero.

El sistema propuesto por el Consejo de Exper-  
tos de la República Federal Alemana, reconduce  
la Neutralidad al cálculo del saldo equilibra-  
do del Presupuesto Neutral, definiendo previa-  
mente las reglas que las autoridades presupes-  
tarias han de seguir para configurar un presu-  
puesto neutral a la coyuntura.

Las diferencias en cuanto al tratamiento que estos tres sistemas realizan de los aumentos de precios y de los gastos e ingresos públicos a efectos de una mayor claridad expositiva, -- las resumiremos en el siguiente cuadro (181).

---

(181) El cuadro es un resumen del que Joergen LOTZ incorpora en la pg.23 de su artículo Techniques of Measuring... op. cit.

CUADRO Nº VIII

Comparación de las - características prin- cipales de las medi- das de adecuación al pleno empleo	Ingresos	Gastos	Tratamiento de los aumentos
Superávit presupues- tario de pleno em- pleo (USA)	Hipotéticos basados en una base tributa- ria con un 4% de des- empleo revisada tri- mestralmente para re- flectar cambios de ca- pacidad	Efectivos ajustados por subsidios de pa- ro cuando el desem- pleo difiere del 4%	Se utilizan para los cálculos de los in- gresos en los aumen- tos efectivos
Margen Estructural - Presupuestario (Ho- landa)	Iguales que el Supe- rávit de Pleno Em- pleo; la proyección - de los ingresos se - hace para cuatrie- nios	Efectivos	Los incrementos tri- butarios causados por la inflación de las bases tributarias son compensados por re- ducciones tributa- rias y por aumentos de los gastos públi- cos para compensar a los empleados por - los aumentos de los precios
Presupuesto Neutral (propuesto en la Re- pública Federal Ale- mana)	Ingresos efectivos - menos el aumento a - "medio plazo" en in- gresos que excedan a la fracción de ingre- so neutral (proporción en el año base) del PNB efectivo corrien- te	Hipotéticos, resultan- tes de aplicar la - proporción observada del gasto público al PNB en el año base, - al PNB de plena capa- cidad del año actual	La suposición de pre- cios para definir - los ingresos "neutra- les" y los gastos en el año actual es un incremento de precio "neutral" estimado - anualmente como razo- nable según las cir- cunstancias

Estos tres sistemas que pretenden proporcionar a la política fiscal el criterio correcto para obtener y mantener el PNB potencial de pleno empleo, incorporan una medida cíclica diferente para cada uno de ellos, para valorar y cuantificar los efectos a corto plazo de la política fiscal.

Dos de estas técnicas de medición de la contribución de la política fiscal a la estabilidad cíclica, han sido ya examinadas en el capítulo III de este mismo trabajo, por tener una entidad propia, independiente de la medida de adecuación al pleno empleo: El Superávit presupuestario de Pleno Empleo como medida cíclica y el Impulso Presupuestario Holandés.

La necesidad de definir el concepto de Presupuesto Neutral, con referencia al cual se calculan los efectos cíclicos de la política fiscal alemana, nos indujo a tratar conjuntamente las técnicas de medición de los efectos a corto y largo plazo de la política fiscal propuestas por el Consejo de Expertos de la República Federal Alemana, en el lugar que creíamos mas adecuado: En el capítulo dedicado a analizar las técnicas de medición de los efectos de la política fiscal a largo plazo.

A pesar, pues, de la diferente localización - de las medidas cíclicas que estos tres sistemas comportan, parece conveniente resumir - aquí sus puntos de contacto y sus diferencias. Emplearemos a este fin un tratamiento formal sencillo (192) por creer que este procedimiento abrevia y clarifica el tema que vamos a - abordar.

El tratamiento de las similitudes y diferencias de las medidas cíclicas de los efectos - de la política fiscal que incorporan el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo, el Margen Estructural Presupuestario (denominado Impulso Presupuestario) y el Presupuesto Neutral, exige un punto de referencia común; será la - medida de los efectos cíclicos derivada del - Presupuesto Neutral, la que tomaremos como - punto de referencia por ser la que recibe formalmente un tratamiento más sencillo.

---

(192) Nos basamos para ello en el artículo de D. BIEHL, G.HAGEMANN, K.H.JUTTEMEIER y H.LEGLER Measuring The Demand..... op. cit. pg. 227 230.



$$(I) \begin{cases} KE = S_t - S_{kn} \\ S_{kn} = aY_p - eY_t \quad (193) \\ KE = S_t - (aY_p - eY_t) \end{cases}$$

(I) = medida cíclica derivada del concepto de Presupuesto Neutral.

KE = efectos cíclicos

$S_t$  = saldo presupuestario actual.

$S_{kn}$  = saldo del Presupuesto Neutral

$Y_p$  = renta de pleno empleo.

$Y_t$  = renta actual

a = porcentaje del Gasto Público en el año base

e = porcentaje de Ingresos Públicos en el año base

$$(II) \begin{cases} S_v = A_t E_v \\ = A_t - [E_t + r (Y_v - Y_t)] \\ S_v = S_t - r (Y_v - Y_t) \end{cases}$$

(II) = medida cíclica derivada del concepto de superávit Presupuestario de Pleno Empleo.

$S_v$  = superávit presupuestario de Pleno Empleo.

---

(193)  $S_{kn}$  fue definido anteriormente así:  $S_{kn} = aY_p - eY_t$  siendo la relación entre el índice de precios neutral y el actual. Suponemos ahora que esa relación es igual a la unidad.

$A_t$  = gasto público actual.

$E_v$  = ingresos públicos de pleno empleo.

$E_t$  = ingresos públicos actuales.

$Y_v$  = renta de pleno empleo.

$Y_t$  = renta actual.

$S_t$  = saldo presupuestario actual.

$r$  = tipo impositivo marginal.

La diferencia entre los efectos cíclicos obtenidos con ambos conceptos se determina del modo siguiente:

$$KE-S_v = [S_t - (aY_p - eY_t)] - [S_t - r(Y_v - Y_t)]$$
$$= r(Y_v - Y_t) - (aY_p - eY_t)$$

$$KE-S_v = Y_t(e-r) + rY_v - aY_p$$

$$\text{Si } Y_v = Y_p$$

$$\text{Y } \frac{Y_t}{Y_p} = g = \text{grado de utilización de la capacidad productiva.}$$

$$(1) \quad \frac{KE-S}{Y_p} = g (e-r) + (r-a)$$

La ecuación (1) indica que la diferencia, en términos del PNB potencial, de los efectos cíclicos obtenidos por ambas medidas es solo constante cuando el tipo impositivo marginal (r) es igual al porcentaje de ingresos públicos verdadero (e), y que las diferencias entre los efectos de ambas medidas aumentan directamente con la progresión del sistema impositivo.

El Impulso Presupuestario, que ya fue analizado en el capítulo I de este mismo trabajo, puede expresarse formalmente del siguiente modo (III).

(III)

$$I = \frac{(A_t^1 - A_t^0) - (E_t^1 - E_t^0 - y_t^1 E_t^0)}{A_t^0} - \bar{y}$$

$y_t$  = tasa de crecimiento del PNB actual  
 $\bar{y}$  = tasa de crecimiento a medio plazo del PNB  
 $A$  = gasto público  
 $E$  = ingresos impositivos

$$I = \frac{S_t^1 - S_t^0 + y_t E_t^0}{A_t^0} - \bar{y}$$

subíndice  $t$  = valores correspondientes al año actual  
 superíndices:  
 1=año en curso  
 2=año anterior  
 $S$ =saldo presupuestario

El cálculo del Impuesto Presupuestario en valor absoluto (es decir no expresándolo como porcentaje de los gastos públicos realizados en el año precedente) sería igual a:

$$IA_t^0 = S_t^1 + S_t^0 + y_t E_t^0 - \bar{y} A_t^0$$

Realizando ahora una pequeña modificación algebraica en la medida cíclica (KE), derivada del concepto de Presupuesto Neutral y calculando  $\Delta KE$

GRAMLICH, Edward M. Measures of the aggregate demand impact of the Federal Budget, ed. por LEWIS W. en Budget Concepts for economic analysis. The Brookings Institution, Washington D.C. 1968 pg. 110-126.

HAAVELMO, Trygve. Multiplier Effects of a Balanced Budget. Econometrica, vol. 13, octubre 1945, pg. 311-318 trad. en Lecturas sobre Política Fiscal. SMITHIES y BUTTERS, Revista de Occidente, Madrid - 1959, pg. 422-432.

HABERLER, G. Some Monetary implications of Mr. Haavelmo's Paper. Econometría, abril 1946, pg. 148-49

HANSEN, Bent. The Economic Theory of Fiscal Policy Allen and Unwin, Londres 1958.

HANSEN, Bent. Fiscal policy in Seven Countries 1955-1965. OCDE, París marzo 1969.

HART, Albert G. Money, Debt and Economic Activity 2ª ed. Prentice-Hall, New York, 1953.

HELLER, Walter W. New dimensions of Political Economy. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts traducido en ed. Labor, Barcelona 1968.

para posibilitar la comparación con el Impulso Presupuestario, los efectos cíclicos entre dos años consecutivos podrían calcularse así:

$$\begin{aligned}\Delta KE &= S_t^1 - aY_p^1 + eY_t^1 - S_t^0 + aY_p^0 - eY_t^0 \\ &= S_t^1 - S_t^0 - a.(Y_p^1 - Y_p^0) + e.(Y_t^1 - Y_t^0) \\ &= S_t^1 - S_t^0 - aY_p Y_p^0 + eY_t Y_t^0 \\ \Delta KE &= S_t^1 - S_t^0 - Y_p A_{kn}^0 + Y_t E_{kn}^0\end{aligned}$$

y la diferencia entre ambas medidas cíclicas como:

$$\Delta KE - IA_t^0 = Y_t E_{kn}^0 - Y_p A_{kn}^0 + \bar{Y} A_t^0 - Y_t E_t^0$$

Asumiendo que la tasa de crecimiento actual - del PNB potencial ( $y_p$ ) es igual a la tasa de crecimiento medio plazo del PNB ( $g$ ), la diferencia entre los efectos cíclicos medidos por ambos conceptos podría expresarse así:

$$(2) \Delta KE - IA_t^0 = y_p (A_t^0 - A_{kn}^0) - Y_t (E_t^0 - E_{kn}^0)$$

La ecuación (2) indica que, a pesar de haber introducido la tasa de crecimiento a medio - plazo del PNB (que parecía causar las mayores diferencias entre ambas medidas), aún el Im-

pulso Presupuestario, resulta afectado en gran medida por las comparaciones, respecto del año precedente. Por esta razón, las únicas conclusiones que parecen derivarse del Impulso Presupuestario, son las relativas al grado de eficacia de la política fiscal respecto de la dulcificación de las oscilaciones cíclicas de la economía. Si los resultados obtenidos en un año son insuficientes, pero son menos insuficientes que los causados en el año anterior, la labor de la política fiscal se juzgará como positiva sin serlo realmente.

Las opiniones de los autores sobre la validez y exactitud de estas medidas, difiere no sólo según los países, sino también según los criterios individuales sobre la conveniencia de atender unos u otros objetivos político-sociales. Por esta razón, preferimos no tomar parte en esta contienda ni en la que esgrimen los partidarios solamente de las medidas cíclicas o exclusivamente de las medidas a largo plazo para la política fiscal y suscribir el criterio ecléctico de Prest (194), que afirma que el uso simultáneo de ambos tipos de medidas, correctamen-

)

---

(194) A.R.PREST: Sense and Nonsense in Budgetary Policy, The Economic Journal, marzo 1963, pg. 1-18.

te empleadas, pudiera asegurar un crecimiento razonablemente adecuado a largo plazo de la - demanda, sin sacrificar completamente la adap- tabilidad a corto plazo.



4.

## C O N C L U S I O N E S

=====

- 1a.- El trabajo que presentamos, tiene como objetivo analizar los efectos de la Política Fiscal sobre la actividad económica o, lo que es lo mismo, la influencia de la política de gastos e ingresos del sector público sobre la economía, desde una perspectiva fundamentalmente teórica, sin perjuicio de continuar mas adelante la tarea de realizar la contrastación empírica.

La política fiscal no es más que parte de la política económica general del Gobierno. La política monetaria y la política de rentas y precios ejercen su influencia sobre la economía al mismo tiempo que la política fiscal y la actividad económica experimenta alteraciones cuyos orígenes son diversos.

Las alteraciones de la actividad económica son el resultado de la existencia de un sector privado, junto a un sector público con amplias funciones y variados instrumentos de actuación, por lo que reconducir a un solo instrumento: - El presupuesto, la función de conseguir los objetivos económicos de los Gobiernos, considerando inexistentes los demás instrumentos, es una importante simplificación del análisis que hemos llevado a cabo en este trabajo y que hemos de tener en cuenta.

2a.- No todo el campo de los efectos de la política presupuestaria ha sido el objeto de nuestro análisis. Ni los efectos de la política fiscal sobre los incentivos a la inversión, ni los efectos sobre las variaciones en la cantidad y composición de los activos en manos del público como consecuencia de cambios presupuestarios, han sido examinados. Nuestro estudio se ha reducido al análisis de los efectos renta producidos por el presupuesto, es decir, a los efectos de las variaciones presupuestarias sobre la demanda agregada de mercado.

3a.- En el estudio de los efectos renta de las variaciones presupuestarias, se nos han presentado una serie de problemas, derivados unos - de la delimitación del concepto del sector público

blico, otros de las diversas técnicas contables que pueden adoptarse al configurar el presupuesto y otros, quizá los mas difíciles de resolver, referentes al establecimiento de una frontera clara entre qué sean operaciones de política monetaria o de política fiscal. - La solución adoptada en este trabajo ha sido: Aceptar la concepción en sentido amplio respecto al sector público; suscribir el criterio de acumulación en la contabilización de las operaciones del sector público como más adecuado y considerar incluidas, dentro de la política fiscal en sentido amplio, las actividades del sector público como prestamista o prestatario de las economías domésticas, por sus importantes efectos sobre la demanda agregada.

- 4a.- La actividad económica es influida por la política presupuestaria, pero al mismo tiempo, la actividad económica ejerce su influencia sobre el presupuesto, siendo este último la expresión cifrada de las actividades de gasto e ingreso del sector público. Esta doble realidad es la que nos ha llevado a diferenciar los efectos automáticos de los efectos discretionales de la política fiscal, siendo los efectos automáticos aquellos que se producen en la economía, teniendo como causa la propia evolución de la actividad económica ante una política fiscal constante y denominando efec-

tos discrecionales a aquellas reacciones de la actividad económica ante cambios presupuestarios que hayan sido introducidos por la voluntad expresa de las autoridades de la política fiscal.

5a.- Del examen del comportamiento de los cambios presupuestarios discrecionales, hemos deducido que distintos tipos de alteraciones presupuestarias afectan a la demanda agregada de diferente manera, es decir, la conclusión que puede extraerse a la vista del análisis efectuado, es que no puede generalizarse sobre los efectos de los cambios discrecionales de la política fiscal. Las causas de la diversidad pueden reducirse a dos: la diferente estructura de lags a que se ve sometido cada tipo de cambio discrecional de naturaleza presupuestaria y los diferentes efectos multiplicadores que genera cada tipo de cambio en materia de ingresos o gastos públicos.

6a.- Los retrasos con que los diferentes tipos de cambios afectan a la demanda no se conocen con exactitud. La opinión más generalizada es la de que los efectos totales de los cambios presupuestarios sobre la demanda de bienes de consumo, se producen en los cuatro primeros trimestres, mientras que los efectos so

bre la demanda de bienes de capital pueden - tardar dos o tres años en producirse. Esta - opinión, que es la que suscribimos en este - trabajo, no está exenta de críticas, pero el asumirla permite evitar la formulación de modelos dinámicos que complicarían excesivamente el análisis de los efectos de los cambios presupuestarios.

7a.- La certeza sobre los diferentes efectos multiplificadores que se derivan de cada tipo de cambio presupuestario y la necesidad de formar - una opinión a priori sobre cómo responderá la demanda ante cada tipo de cambio de política fiscal, es la que nos impulsa a suscribir la opinión de que es necesario contar con un procedimiento de estimación de los efectos presupuestarios de las medidas políticas discrecionales, que permita elegir la medida mas conveniente en función de los objetivos concretos que hayan de alcanzarse.

8a.- El procedimiento adoptado para calcular los - efectos totales de cada tipo de cambio presupuestario, consiste en hallar el efecto directo de cada tipo de cambio y aplicar sobre él un coeficiente multiplicador, siendo el resultado de este producto el efecto total del cambio presupuestario considerado. Si la medida

discrecional de política fiscal, ha consistido en la variación de varios tipos de ingresos o gastos públicos, el procedimiento se complicaría algo más. Habría que hallar el efecto directo de cada tipo de cambio introducido, proceder a la suma algebraica de los efectos directos de todos los cambios introducidos, construyendo así un multiplicando, al cual se le aplicaría el coeficiente multiplicador de la misma forma obtenido, siendo tal producto, el efecto total de la medida discrecional compleja de política fiscal, sobre la demanda agregada.

9a.- El efecto directo de cada tipo de cambio presupuestario será igual a la variación que experimente el presupuesto por un determinado concepto multiplicada por su respectivo coeficiente de ponderación.

10a.- Los coeficientes de ponderación serán diferentes para cada tipo de cambio presupuestario. La magnitud exacta de cada coeficiente ha de ser obtenida por procedimientos empíricos. De los estudios hasta ahora realizados, se derivan diversos coeficientes para el mismo tipo de cambio presupuestario. La investigación en este terreno está poco avanzada y los coeficientes son aún mas poco fiables.

11a.- El multiplicador utilizado para calcular el efecto total sobre la demanda de los cambios presupuestarios discrecionales es único, es decir, el mismo para cada tipo de cambio y es tático. La construcción de un multiplicador dinámico no nos ha parecido conveniente por los múltiples problemas a que daría lugar. El utilizar un multiplicador estático no produce resultados erróneos, si el período para el que se utiliza es lo suficientemente corto como para que no hayan variado ni la propensión marginal al consumo, ni el tipo impositivo marginal.

El multiplicador que ha de utilizarse será el mismo para cada tipo de cambio de política fiscal, porque los diferentes efectos que sobre la demanda privada tienen cada uno de dichos cambios, ya han sido recogidos en la ponderación y reflejados en el efecto directo de cada cambio en ingresos o gastos públicos.

12a.- A lo largo de este trabajo hemos analizado las más importantes técnicas de medición de los efectos presupuestarios que se han elaborado hasta el momento presente. A efectos de estudio hemos establecido entre todas ellas, una importante frontera; hemos agrupado, de una parte aquellas técnicas de medición que -

intentan proporcionar una idea sobre cómo con  
tribuye el sector público a suavizar las osci  
laciones cíclicas de la actividad económica y  
de otro lado, aquellas otras técnicas de medi  
ción que pretenden proporcionar una guía al -  
sector público sobre cómo debe actuar para co  
laborar a la obtención y mantenimiento del -  
Producto Nacional Bruto potencial.

La ordenación respecto al fin no es el único  
motivo que nos ha impulsado a establecer una  
frontera entre las técnicas de medición de -  
los efectos presupuestarios; es causa muy im-  
portante de nuestra decisión la diversidad de  
los problemas que se presentan cuando nos mo-  
vemos en el corto o dentro del largo plazo de  
tiempo y la complejidad excesiva que supon-  
dría para el análisis estudiar de forma con-  
junta ambos períodos de tiempo.

Entre ambos enfoques existen sin duda impor-  
tantes interconexiones: Será difícil alcanzar  
el PNB potencial sin estabilidad cíclica, etc  
La interconexión entre los planteamientos a -  
corto y a largo plazo de la política fiscal -  
no resulta perjudicada por el análisis separa  
do de las técnicas de medición y esta fronte-  
ra, resulta muy útil a efectos analíticos.



13a.- La primera técnica de medición de los efectos presupuestarios examinada dentro de las medidas cíclicas, es la del Saldo Presupuestario Corriente. La contribución del sector público a la estabilidad cíclica, se mide de una manera excesivamente simple. Si existe en un período concreto déficit en el presupuesto, - la política fiscal será expansiva y si, en - cambio, los gastos son inferiores a los ingresos, es decir, si existe un superávit presupuestario, la política fiscal será contractiva. El saldo presupuestario corriente o realizado, no es independiente de las oscilaciones de la actividad económica, no diferencia entre cambios automáticos y discrecionales en la política fiscal, ni pondera los diversos tipos de cambios presupuestarios. Por todo ello, concluimos que el saldo presupuestario simple no es una técnica de medición de los efectos de la política fiscal suficientemente precisa, y la rechazamos.

14a.- Como intentos de superar los defectos del saldo presupuestario corriente, hemos analizado a lo largo de este trabajo las técnicas denominadas Impulso Fiscal construido por Musgrave, Impulso Presupuestario y Saldo Presupuestario de Pleno Empleo construidas y aplicadas por los Gobiernos holandés y de Estados Unidos, respectivamente.

15a.- El Impulso Fiscal de Musgrave, es una medida de los efectos totales de los cambios presupuestarios. Es una medida que distingue entre efectos directos y efectos indirectos de los cambios y que está ponderada, sin embargo no nos parece aceptable del todo por dos razones: La primera es que utiliza un multiplicador demasiado grande y poco realista y, la segunda y más importante, que no proporciona una idea clara sobre la contribución intencional del sector público a la estabilidad cíclica porque incluye, junto a los efectos de las medidas discrecionales, los efectos de la variación automática del presupuesto.

16a.- El Impulso Presupuestario y el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo, son técnicas de medición de los efectos discrecionales, es decir, de las medidas políticas intencionalmente tomadas por el sector público en lo que a política fiscal se refiere. Ambas medidas - desprecian los efectos de las variaciones automáticas del presupuesto. En lo que a separación de efectos automáticos y discrecionales de las variaciones presupuestarias se refiere, es de justicia mencionar aquí la depurada técnica de Bent Hansen, con la que se obtienen resultados muy fiables.

17a.- El Impulso Presupuestario es una medida de los efectos discrecionales de los cambios presupuestarios, que toma como referencia el PNB del año en que se construye, motivo que, puesto en contacto con uno de los elementos que se incluyen en el procedimiento de cálculo de dicha medida, con la progresividad, introduce un elemento de imperfección en ella: El Impulso Presupuestario depende del PNB del año en que se calcula. Dicha imperfección, de la que también participa el saldo presupuestario corriente, nos hace desconfiar de las indicaciones que esta medida proporciona sobre la actuación del sector público, en orden a lograr la estabilidad cíclica.

18a.- El Superávit Presupuestario de Pleno Empleo es una medida de los efectos discrecionales de la política fiscal, que se calcula en base no a la renta del periodo en que se construye, sino en base a la renta de pleno empleo. Tal como fue ideada por el Gobierno USA, que es como se utiliza, esta medida no somete a ponderación los diversos tipos de cambios presupuestarios. Cuando el superávit presupuestario de pleno empleo, se somete a ponderación, la medida obtiene una perfección conceptual y práctica mucho mayor. Sin embargo, a juicio de algunos autores, la referencia para el cálculo a una base hipotética: La renta de pleno empleo, no proporciona mas que inconvenien-

tes. El abandono de aquella referencia hipotética por una referencia real. La renta efectiva del período en que se va a hacer el cálculo, provoca la aparición de medidas como el Superávit Inicial de Oakland y el Estímulo Inicial de Córigan, que tampoco están desprovistas de defectos.

19a.- En el capítulo dedicado a analizar los efectos de la Política Fiscal en orden al logro y mantenimiento del PNB potencial de pleno empleo, nos hemos encontrado con una primera dificultad: Los procedimientos existentes hasta el momento presente, para calcular el PNB potencial de pleno empleo, son poco satisfactorios.

Si los cálculos sobre la tendencia del PNB potencial son defectuosos, aunque la política fiscal consiga plenamente el objeto de acercar las tendencias del PNB real y potencial y mantenerlas creciendo equilibradamente, puede ocurrir que los recursos productivos estén subutilizados o que existan presiones inflacionistas en el sistema económico.

20a.- Tres son las técnicas de medición que han sido analizadas en este capítulo: El Superávit Presupuestario de Pleno Empleo, el Margen Pre

supuestario Estructural y el Presupuesto Neutral. Las dos primeras han sido construídas y aplicadas en Estados Unidos y Holanda respectivamente; la tercera ha sido elaborada por el Consejo de Expertos de la República Federal Alemana, sin que haya tenido, hasta el momento actual, utilidad práctica.

Todas ellas proporcionan al sector público un criterio a seguir en lo que respecta a la política fiscal (neutralidad) y todas ellas están basadas en análisis coyunturales de medio a largo plazo.

La concreción de estos aspectos es, sin embargo, distinta para cada una de ellas.

21a.- El Superávit Presupuestario de Pleno Empleo - trata de reducir la política fiscal fundamentalmente a una política automática, una vez encontrada la estructura presupuestaria que arroje para niveles crecientes de PNB potencial un mismo volumen de saldo presupuestario. Sólo en caso de que se produzcan alteraciones en la actividad económica que provengan del sector privado (que se traducirán en variaciones del superávit del presupuesto efectivo - respecto de la magnitud del Superávit de pleno empleo estimado), el sector público deberá

tomar medidas discrecionales de política fi  
cal.

Por tanto, según este concepto, la política -  
fiscal discrecional queda reducida al ámbito  
del corto plazo, mientras que la política fi  
cal a largo plazo deberá ser automática.

22a.- El Margen Presupuestario Estructural afirma -  
que para mantener estable el crecimiento del  
PNB real en torno a la tendencia creciente -  
del PNB potencial, la política fiscal deberá  
ser neutral. La Neutralidad se concreta en -  
la utilización total del margen presupuesta-  
rio estimado a medio plazo para incrementar -  
el gasto público o reducir los tipos impositiv  
os. Las desviaciones de esta norma indica-  
rán la dirección de la política fiscal discren  
cional. Un Impulso Presupuestario positivo -  
indicará que la intención de las autoridades  
presupuestarias, es expandir la actividad econ  
ómica y un Impulso Presupuestario negativo -  
calificará a la política fiscal discrecional, 7  
como contractiva.

23a.- Según el Consejo de Expertos de la República  
Federal Alemana, si los responsables de la pol  
ítica fiscal se someten a las reglas por -

ellos formuladas en materia presupuestaria, elaborarán un Presupuesto Neutral a la coyuntura que es el que, partiendo de un nivel de pleno empleo de los recursos, mantendrá equilibradamente el PNB real, junto al PNB potencial a lo largo del tiempo.

Dichas reglas son fundamentalmente automáticas aunque están levemente impregnadas por el criterio discrecional, como por ejemplo en materia de incrementos de precios.

Las desviaciones del presupuesto efectivo respecto del Presupuesto Neutral, indican la dirección de los efectos a corto plazo de la política fiscal.

24a.- Si bien las tres técnicas mencionadas constituyen un considerable esfuerzo en lo tocante a la búsqueda de criterios de adecuación de la política fiscal a un objetivo de largo plazo como es el logro y mantenimiento del PNB potencial, su valor práctico es limitado. Las limitaciones provienen fundamentalmente para el Superávit Presupuestario de Pleno Empleo y para el Presupuesto Neutral de su referencia, a una situación hipotética (la Renta Nacional de Pleno Empleo obtenida en un año determinado) y a una evolución, también

hipotética, de la actividad económica. El - Margen Presupuestario Estructural posee, además, otro importante defecto: La presencia de crecientes márgenes presupuestarios nominales, que desbordan el planteamiento teórico y lo vacían de contenido.

25a.- La conclusión general que extraemos del estudio realizado, es que no parece posible, ni aún con las técnicas más perfectas de medición de la contribución del sector público a la estabilidad cíclica y a la obtención y - mantenimiento del PNB del pleno empleo, que la política fiscal aislada llegue a dominar las perturbaciones, no menos agudas por ser coyunturales, de la actividad económica. - Los desequilibrios en el mercado de dinero y en el mercado de trabajo, no son controlables con las armas de la política fiscal e, indudablemente, la existencia de tales desequilibrios comunica su inestabilidad al - resto de la actividad económica. Una economía inestable, difícilmente alcanzará el PNB de pleno empleo, y seguramente no podrá mantenerse equilibradamente en él. Se impone, pues, una colaboración estrecha y una armonía más perfecta entre todos los instrumentos de la política económica del sector público, si el objetivo común es alcanzar un crecimiento equilibrado de la economía a lo largo de su tendencia potencial.



# BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

=====

A Stabilizing Fiscal and Monetary Policy for 1970.  
A, Statement by the Program Committee of CED, december 1969.

A Standardized System of National Accounts, OCDE,  
Paris 1958, trad. en Información Comercial Española nº 356, abril 1963, pg. 356 y 531.

ACKLEY, Gardner: The Multiplier Time Period: Money Inventories and Flexibility. American Economic Review, Vol. XLI (June 1951), pg. 350-368, recogido en Readings in Money, National Income and Stabilization Policy W.L.SMITH and R.I.TEIGEN (eds), Richard D.Irwin, INC 1974,pg. 104-114.

ANDERSEN L.C., and CARLSON, K.C. A. Monetarist - Model of Economic Stabilization. Review (Federal Reserve Bank of St. Louis) april, 1970, pg. 7-25.

ANDERSEN, L.C. and JORDAN, J.L. Monetary and Fiscal Actions: A test of their relative importance in - Economic Stabilization. Review (Federal Reserve - Bank of St. Louis), noviembre 1968, pg. 11-23.

ANDERSEN, L.C. and JORDAN, J.L. Monetary and Fiscal Actions: A test of their relative importance in - Economic Stabilization. Reply. Review (Federal Reserve Bank of St. Louis) abril 1969, pg. 12-16.

ANDO, Albert and GOLDFELD, Stephen M. An Econometric Model for Stabilization Policies, in Albert ANDO; E. Cary Brown and Ann F. Friedlaender (eds) Studies in Economic Stabilization. Brookings Institution Washington D.C. 1968.

ANDO A. and BROWN, C. Lags in Fiscal Policy: A Summary en Readings in Macroeconomics. Theory, Evidence and Policy, Norman F. Keiser (ed) Prentice-Hall W.J. 1970, pg. 412-416 recogido en Politica Fiscal en acción. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1972, pg. 305-316.

ARTONI, R. The co-ordination of Fiscal and Monetary Policies, Public Finance nº 3, 1970.

AULD, D.A.L. Fiscal Performance in Canada, 1957-67 Public Finance nº 3, 1969.

BALOPOULUS, T.T. Fiscal Policy Models of the British Economy. Amsterdam, 1967.

BALL, R.M. Inflation and the Theory of Money. Allen and Unwin, London, 1964.

BAREA TEJEIRO, José. La contracción del gasto público: Gastos de Inversión. Gastos corrientes, en Presupuesto: Efectos económicos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972, pg. 519-570.

BAUMOL, W. and PESTON, M. More on the Multiplier - Effects of a Balanced Budget. American Economic Review, Marzo 1955.

BIEHL, D., HAGEMANN, G., JUTTEMEIER, K.H., LEGLER, H., Zudeu konjunkturrellen Wirkungen der Haushalts politik in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1970 Die Welt-wirtschaft, 1971, Helftz, trad. en Presupuesto: Efectos Económicos, Madrid 1972, pg. 371-429.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung  
Zum Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossen -  
schaft für das Jahr 1971, vom. 5, octubre 1970.

BRANSON, W., JUNZ, H.B., and TEETERS, N.H. Measuring the Macroeconomic effects of Fiscal Policy in the United States. OECD, document DES/NI/F (70) 2, 25 marzo, 1970, recogido en Presupuesto: Efectos Económicos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid - 1972, pg. 263-298.

BREAK, George F. The Treatment of Lending and Borrowing in the Federal Budget. ed Wilfred LEWIS: Budget Concepts for Economic Analysis. Washington D.C. 1968, pg. 58-79.

BRISTON, J.A. Taxation and Income Stabilization. - Economic Journal, junio 1968.

BROWN, Cary. The Static Theory of Automatic Fiscal Stabilization. Journal of Political Economy, Octubre 1955.

BROWN, Cary. Fiscal Policy in the Thirties: A Reappraisal, The American Economic Review, 1956, pg. 1, 857-879.

BROWN, E.C., SOLOW, R.M., ANDO, A. and KARAKEN, J. - Lags in Fiscal and Monetary Policy en Stabilization Policies publ. for the Commission on Money and Credit, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1963.

BUCHANAN, J.M. Public Principles of Public Debt. Homewood III, R.D. Irwin, INC, 1958.

BUCHOR, Ernst. Staatshan shalt un Konjunktur politik in de Schweitz, Wirtchoft und Recht, Heft. 2, 1970, Zurich pg. 77-107.

BURKHEAD, J. Government Budgeting, John Wiley and son, New York 1956.

BURNS, Arthur, F. The Federal Tax Cut and the Economy en The Battle against Unemployment, Edmund Pehls (ed.) Yale University 1965, pg. 145-152.

CAMPA, Giuseppe. Un modello per volutare gli effetti moltiplicativi della manovra di bilancio in Italia en Lezione sulla Politica economica in Italia, Edizioni di Comunità Milano 1972, pg. 190-196.

CAMPA, Giuseppe. Analisis degli effetti delle variazioni tributarie in Italia. Guiffre Milan 1970.

CARLSON, Keit. Estimates of the High Employment - Budget, Federal Reserve Bank of St.Louis, Review, vol. 49, June 1967.

CLEMENT, M.O. The concept of Automatic Stabilizers Southern Economic Journal, enero 1959, pg. 303-14 reproducido en Macroeconomics, Edward Shapiro, Harcourt, Brace, and World, New York 1970, pg. 473-485.

COLWELL, Peter F. and LASH, Nicholas A. Comparing Fiscal indicators, Review of Economics and Statistics febrero 1973, pg. 321-326.

Commission on money and Credit. Toward a flexible Tax Policy: Automatic and Discretionary Stabilizers recogido en The Battle against Unemployment, Edmund-Phelps (ed.) Yale University, 1965, pg.135-144.

Committee for Economic Development. Taxes and the Budget: A program for Prosperity in a Free Economy CED November 1947, pg. 22-25.

CORRIGAN, E.G. The Measurement and Importance of - Fiscal Policy Changes; Monthly Review, Federal Reserve Bank of New York, June 1970 pg. 133-145.

CORRIGAN, E.G. Budgetary Measures of Fiscal Performance A Comment. Southern Economic Journal, april 1970, pg. 470-473.

CHIPMAN, J.S. The Theory of Inter-Sectoral Money - Flows and Income Formation. London 1951

DE LEEUW, Frank and GRAMLICH, Edward. The Federal Reserve-MIT Econometric Model, Federal Reserve Bulletin, enero 1968, pg. 11-40.

DE LEEUW, F. and KARLBRENNER, J. Monetary and Fiscal Actions: A test of their relative importance in Economic Stabilization-Comment, Review (Federal Reserve Bank of St. Louis), abril 1969, pg. 6-11.

Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht für das Jahr, 1970, Frankfurt (Main) 1971.

DIAMOND, James J. (ed). Issues in Fiscal and Monetary Policy: The Eclectic Economist Views the Controversy, Chicago: De Paul University, 1971.

DIXON, D.A. Techniques of Fiscal Analysis in the Netherlands. Trabajo elaborado para el F.M.I. en noviembre de 1971 (no publicado).

DONGES, Juergen B. La política de estabilización coyuntural y el papel de las Finanzas públicas: Experiencia alemana, en El Presupuesto: efectos económicos. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1972, pg. 321-367.

DOSSER, D. Indirect Taxation and Economic Development in A.T. PEACOCK and G. HAUSER (eds) Government Finance and Economic Development. O.E.C.D. Paris, 1965.

DOW, J.C.R. The Ideas Underlying Post-War Fiscal Policy in Management of the British Economy, Cambridge U.P. 1965.

DUE, John F. Análisis Económico de los Impuestos. El Ateneo, Buenos Aires 1961.

DUESENBERY, James S., FROMN, Cary, KLEIN, Lawrence and KUH, Edwin (eds). The Brookings Model of the United States. Rand McNally, 1965.

Economic Report of the President, febrero 1962. - U.S. Government, Washington 1962, trad, en Hacienda Pública Española nº 14, pg. 306-314.

Economic Report of the President. 1963, U.S. Government 1963.



Economic Report of the President, 1969. Anual Report of the Council of Economic Advisers (1969).

Economic Report of the President 1970. U.S. Government 1970.

Economic Report of the President (transmitido al Congreso en febrero de 1971). U.S. Government, Washington 1971.

EGLE, W.P. Economic Stabilization: Objectives, Rules and Mechanisms. Princeton University Press, 1952.

EILBOTT, P. The Effectiveness of Automatic Stabilizers. American Economic Review, Junio 1966, reproducido en Readings in Macroeconomics, theory evidence and Policy, Norman F. Keiser, Prentice Hall, 1970 pg. 421-431.

EISNER, R. Fiscal and Monetary Policy Reconsidered. American Economic Review, Junio 1966.

Federal Reserve Bank of New York. The Initial effects of Federal Budgetary Changes on Aggregate Spending Monthly Review, July 1965, pg. 141-149.

FELDSIEPER, M. Der Konjunkturneutrale Haushalt als neuer Masstab zur Beurteilung der Konjunkturrellen - Wirkungen öffentlicher Haushalte, Jahrbuch für sozialwissenschaft. Göttingen vol. 21 1970, pg. 400-414.

FIELDS, D.B. and STANBURY, W.T. Incentives, Disincentives and the Income Tax: Further Empirical Evidence, Public Finance nº 3, 1970.

Fiscal Policy for a Balanced Economy. OCDE, París. Diciembre 1968.

FRIEDMAN, Milton A. Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability. American Economic Review, - junio 1948, trad. en Ensayos sobre Economía Impositiva, Gredos Madrid 1967, pg. 129-150.

FRIEDMAN, Milton. Weak Links in the Multiplier Chain capítulo de Capitalism and Freedom 1962, recogido - en The Battle against unemployment. Edmund Phelps (ed) Yale University 1965 pg. 97-102.

FRIEDMAN, Milton. The Role of Monetary Policy, American Economic Review, Marzo 1968, pg. 1-17, recogido en Macroeconomics, Edward Shapiro, Harcourt, - Brace and World, INC, New York 1970, pg. 408-424.

FRIEDMAN, Milton. The Optimum Quantity of Money and Other Essays, Macmillan, London, 1969.

FRIEDMAN, Milton, A.Theoretical Framework for Monetary Analysis, Journal of Political Economy, Marzo-Abril, 1970.

FRIEDMAN, M. and HELLER,W.W. Monetary versus Fiscal Policy: A Dialogue. Norton New York, 1969..

FROMN, Cary and TAUBMAN, Paul. Policy Simulations with an Econometric Model. Brookings Institution, Washington, D.C. 1968.

FUA, Giorgio. Influenza del bilancio pubblico sulla formazione in Italia, 1955-63. Moneta e Credito, - Banca Nazionale del Lavoro, marzo 1965.

FUENTES QUINTANA, Enrique. Friedman versus Keynes Información Comercial Española, enero 1969.

GALPER,Harvey. The timing of federal expenditure impacts. ed. por LEWIS,W. en Budget Concepts for economic analisis, The Brookings Institution Washington D.C. 1968, pg. 93, 109.

GIERSCH, Herbert (ed). Fiscal Policy and Demand - Management, Symposium 1972, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Tübingen 1973.

GODLEY, W.A.M. and SHEPHARD, J.R. Long-term Growth and Short-term Policy. National Institute Economic Review nº 29, agosto 1964.

GOLDBERGER, A.S. Impact Multipliers and Dynamic - Properties of the Klein-Goldberger Model. Amsterdam 1958.

GOODE, Richard. A Comment to Break's paper, on Budget Concepts for Economic Analysis, W.Lewis The - Brookings Institution, Washington D.C. 1968, pg. 79-82.

GOODWIN, R.M. The Implication of a Lags for Mr. Haavelmo's Analysis. Econometrica, abril 1946, pg. 150-151.

GOODWIN, R.M. The Multiplier Matrix. The Economic - Journal, Diciembre 1949.

GRAMLICH, Edward M. The Behaviour and Adequacy of the United States, Federal Budget, 1952-64. Yale Economic Essays, vol. 6 primavera 1966, pg. 99-159.

GRAMLICH, Edward M. Measures of the aggregate demand impact of the Federal Budget, ed. por LEWIS W. en Budget Concepts for economic analysis. The Brookings Institution, Washington D.C. 1968 pg. 110-126.

HAAVELMO, Trygve. Multiplier Effects of a Balanced Budget. Econometrica, vol. 13, octubre 1945, pg. 311-318 trad. en Lecturas sobre Política Fiscal. SMITHIES y BUTTERS, Revista de Occidente, Madrid - 1959, pg. 422-432.

HABERLER, G. Some Monetary implications of Mr. Haavelmo's Paper. Econometría, abril 1946, pg. 148-49

HANSEN, Bent. The Economic Theory of Fiscal Policy Allen and Unwin, Londres 1958.

HANSEN, Bent. Fiscal policy in Seven Countries 1955-1965. OCDE, París marzo 1969.

HART, Albert G. Money, Debt and Economic Activity 2ª ed. Prentice-Hall, New York, 1953.

HELLER, Walter W. New dimensions of Political Economy. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts traducido en ed. Labor, Barcelona 1968.

HELLER, Walter W. CED'S Stabilizing Budget Policy after Ten Years. American Economic Review, septiembre 1957 pg. 634-651 trad en Hacienda Pública Española nº 14, pg. 287-296.

HELLER, Walter W. et. al., Politique Budgetaire et equilibre Economique. OCDE, diciembre 1968.

HENDRIK, Burger. Possible Concepts for Better Planning and Evaluating Fiscal Policy: Experiences in the Netherlands, en Fiscal Policy and Demand Management, jc. B MOHR. Tubingen 1973. pg. 210-222.

HERMANSEN, Svend O. The Multiplier Effect of an Increase in Government Expenditures Versus a Decrease in Tax Rates, Quarterly Review of Economics and Statistics, september 1963 pg. 67-71, recogido en Macroeconomics, Edward Shapiro; Harcourt, Brace - and World INC New York 1970 pg. 126-133.

HOLBROOK, Robert S. The Interest Rate, the Price level and Aggregate Output. Readings in Money, - National Income, and Stabilization Policy, W.L. SMITH and R.I. TEIGEN (ed) Richard D. Irwin, INC - 1974, pg. 38-60.

HOPKIN, W.A.B. and GODLEY, W.A. An analysis of Tax changes, national Institute Economic Review 32 Lon-

dres, noviembre 1965, pg. 32-42, recogido en Presupuesto: Efectos económicos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1972, pg. 433-466.

HYMANS, Saul H. and WERNETTE, J. Philip. The Impact of the Federal Budget on Total Spending. Business Economics, vol V. (september 1970) pg. 29-34, recogido en Readings in Money, National Income and Stabilization Policy, W.L.SMITH and R.I.TEIGEN (eds), Richard D.Irwin, INC 1974, pg. 299-305.

JASZI, George. The Federal Budget on National Income and Product Account. Review of Economics and Statistics vol. 44, 1962.

JOHANSEN, Leif. Public Economics. North-Holland Amsterdam 1965, trad. en Vicens-Vives, Barcelona, 1972.

JOHNSON, M.G. Fiscal Policy and the Balance of Payments. in A.T. Preacock and G.Hauser (eds) Government Finance and Economic Development, OECD, Paris 1965.

KEYNES, John Maynard. The General Theory of Employment. Interest and Money. Macmillan and Co. Ltd. London, February 1936.

402.  
KEISER, Norman F. El Desarrollo del Concepto de -  
Estabilizadores Automáticos, trad. en Hacienda Pú-  
blica Española nº 14, pág. 296-305.

KIRSCHEN, E.S., et al., Economic Policy in Our Ti-  
me. Amsterdam, Nort-Holand Publishing Company, 1964  
trad. en Oikos, Barcelona, 1969.

KLEIN, L.R. and GOLDBERGER, A.S. An Econometric -  
Model of the United States 1929-1952. Amsterdam,  
1955.

KNOWLES, James W. Staff Memorandum on the Rela-  
tions-hips of the Federal Budget to Unemployment  
and to Economic Growth, en Joint Economic Report,  
Report of the January 1961, Economic Report of the  
President M. Rept. 328-87 Cong 1 Sess. (1961) pg.  
119-125.

LAGARES CALVO, Manuel Jesús. Efectos coyunturales  
del Presupuesto en España: Un intento de cuantifi-  
cación del "Saldo Presupuestario Neutral". Rev. -  
Hacienda Pública Española nº 14, 1972, pg. 119-139.

LEPPO, M. Le systeme du Budget double dans ley Pays  
Escandinaves. Public Finance, vol. V, 1950. pg. 137  
y 55, recogido en H.P.E., Sección de Documentos nº.  
14.



199.  
LERNER, A.P. Teoría económica del control. Fondo de Cultura Económica, México 1951.

LEVY, Michael E. Fiscal Policy Cycles and Growth. Studies in Business Economics, nº 81, National Industrial Conference Board; INC, 1963.

LEWIS, Wilfred, Jr. Federal Fiscal Policy in the Postwar Recessions. Brookings Institution, 1962.

LIEBENBERG, Maurice. HIRSCH, Albert A. and POPKIN Joel. A quarterly Econometric Model of the United States: A Progress Report. Survey of Current Business, vol. 46, mayo 1966, pg. 13-39.

LINDAHL, E. Studies in the Theory of Money and Capital G. Allen, and Unwin-Londres 1939, trad. por Aguilar, Madrid 1946, cap. V.

LINDBÄCK, Assar. Fiscal Policy as a Tool of Economic Stabilization. Comments on an OECD Report. - Kyklos, vol. XXIII, 1970, fas 1, pg. 7-32.

LOTZ, J. and MORSS, E.R. Measuring Tax Effort in Developing Countries. IMF. Staff Papers, Noviembre 1967.

LOTZ, Joergen. Measuring the effects of Fiscal Policy in Developing Countries. Finanzarchiv, Band, 29 Heft 2, 1970,pg.238-255.

LOTZ, Joergen. Techniques of Measuring the effects of Fiscal Policy. Occasional Studies, OCDE, July 1971, pg. 3-31, trad. en Presupuesto: Efectos económicos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1972, pg. 21-98.

LOZANO IRUESTE, José Ma. Crisis del Presupuesto Tradicional. Guadiana de Publicaciones, Biblioteca Universitaria de Economía, Madrid 1969.

LOZANO IRUESTE, José Ma. El Concepto de Superávit de Pleno Empleo como fin de la Política Fiscal. Revista de Economía nº 111. Enero-Marzo, 1970, pg. 15-36.

LUNDBERG, Erik, Instability and Economic Growth. New Haven: Yale University Press, 1968.

LUSHER, David. The Stabilizing effectiveness of Budget Flexibility, en Policies to Combat Depression N.B.E.R. Princeton, 1965 pg. 77-89.

LUSHER, David W. Some Key Economic Variables in the 1960'S en Planning and Forecasting in the Defense Industries S.A. Stockfish, Wadsworth. 1962, pg. 33-50.

MACHULP, Fritz. International Trade and the National Income Multiplier. Philadelphia, 1943.

MILLER, F.C. The Full Employment Budget Surplus and Canadian Fiscal Policy, 1957-62. Canadian Tax Journal, 1964-65, pg. 444-458.

MORSS, Elliott, and PEACOCK, Alan T. The Measurement of fiscal Performance in Developing Countries. Alan T. Peacock (ed) Quantitative analysis in Public Finance, Praeger, 1969, trad en Presupuesto: Efectos Económicos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1972, pg. 203-243.

MUNDELL, R.A. The appropriate use of monetary and fiscal policy for internal and external Stability IMF, Staff Papers Washington, vol. 9, Madrid 1962, pg. 70-79.

MUSGRAVE, Richard A. Principles of Budget Determination en Federal Expenditure Policies for Economic Growth, Washington D.C. Government printing office 1958 pg. 108-115 recogido en Política Fiscal en -

Acción, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1962  
pg. 121-136

MUSGRAVE, Richard A. Políticas presupuestarias alternativas para el pleno empleo, en Lecturas sobre Política Fiscal, Swithies y Butters (ed.) Revista - de Occidente, Madrid 1959, pg. 361-383.

MUSGRAVE, Richard A. The Theory of Public Finance McGraw-Hill, New York 1959, trad. en Aguilar, Madrid 1969.

MUSGRAVE, Richard A. On Measuring Fiscal Performance, Review of Economics and Statistics, vol. XLVI nº 1, Febrero 1964, pg. 213-220, trad. en Presupuesto: Efectos Económicos, Madrid 1972, pg. 161-184.

MUSGRAVE, Richard, A. Fiscal Systems. Yale U.P. New Haven and London, 1969, trad. en Aguilar Madrid 1973.

MUSGRAVE, R.A. and MILLER, M.H. Built in Flexibility, American Economic Review, marzo 1948, trad. en Lecturas sobre Política Fiscal, Smithies y Butters, Revista de Occidente, Madrid 1959, pg. 477-456.

MUSGRAVE, R.A. and MUSGRAVE, P. Short-run Aspects of Fiscal Policy, in R.C. Caves et al; Britain's

Economic Prospects, Brookings Institution, Washington D.C. 1965.

MUSGRAVE, Richard A. Teoría de la Deuda Pública, -  
en Tratado de Finanzas W. Gerloff y F. Neumark, El  
Ateneo, Argentina 1961, pg. 607-691.

MYRDAL, G. Fiscal Policy and Business Cycles, Ame-  
rician Economic Review suplemento, marzo 1939 reco-  
gido en Smthies y Butters: Lecturas sobre Política  
Fiscal, Revista de Occidente, Madrid 1959, pg. 82  
y ss.

MYRDAL, Gunnar. Los efectos Económicos de la Polí-  
tica Fiscal, Aguilar, Madrid 1962.

NEUMARK, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung -  
en "Handbuch der Finanzwissenschaft", recogido en -  
Tratado de Finanzas W. Gerloff y F. Neumark, El Ate-  
neo, Argentina 1961, tomo 1, pg. 554 y ss.

OAKLAND, William H. Budgetary Measures of Fiscal  
Performance Southern Economic Journal, abril 1969,  
pg. 347-358.

OKUN, Arthur M. Measuring the Impact of the 1964  
Tax Reduction, paper presented to the American Sta-  
tistical Association, Philadelphia, September 1965,

recogido en Readings in Money, National Income and Stabilization Policy. W.L.SMITH and R.L.TEIGEN - (eds) Richard D. Irwin, INC. 1974, pg. 314-323.

OKUN, Arthur M. The Gap between Actual and Potential Out-put, en The Battle against Unemployment, Edmund Phelps (ed) Yale University, 1965, pg.13-52

OKUN, Arthur M. Potential GNP: Its Measurements and Significance. Readings in money national income and Stabilization Policy, W.L. Smith and R. L. Teigen, R.D. Irwing, Inc. Homewood, Illinois, 1970, pg. 313 y ss.

OKUN, Arthur M. and TEETERS, Nancy H. The Full Employment Revisited, and Comments for Warren - Smith R.A. Gordon Brookings Papers ou Economic Activity. nº 1, 1970.

OTT, David j. and OTT, Attiat, F. Federal Budget Policy, The Brookings Institution, Washington D.C. 1969.

PARK,R.E. Redistributional Aspects of the Balanced Budget Multiplier: A Comment on the Musgrave Baumol, Peston and Hansen contributions. Review of Economics and Statistics, vol. 49 pg. 119-112.

PEACOCK, Alan T. A Note on the Balanced Budget Multiplier, Economic Journal Junio 1965.

PEACOCK, Alan T. Built-in Flexibility and Economic Growth in G. Bombach (ed) Stabilität und Wachstum in der Wirtschaft Mohr Tübingen, 1960.

PEACOCK, Alan T. Fiscal Means and Political ends, in M.H. Peston and B. Corry (eds) Essays in Honour of Lionel Robbins Widenfeld and Nicolson, London 1972.

PEACOCK, Alan T. The Multiplier and the Valuation of Government Expenditures, Finanzarchiv (forthcoming).

PEACOCK, A.T. and SHAW, G.K. The Economic Theory of Fiscal Policy, Allen and Unwin, London 1971.

PEACOCK, A.T. and STEWART, I.G. Fiscal Policy and the Composition of Government purchases. Public Finance 1958, trad en Presupuesto: Efectos económicos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1972 pg. 187-201.

PESTON, M.H. Generalizing the Balanced Budget multiplier Review of Economics and Statistics, Agosto 1958.

410.  
POLAK, J.J. The Foreign Trade Multiplier. American Economic Review, vol. 37, 1947 pg. 889-897.

POLAK, J.J. and WHITE, William H. The effect of - Income Expansion on the Quantity of Money. Staff Papers vol. IV, (1954-55) pg. 416 y ss.

POLAK, J.J. Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems, Staff Papers, vol. VI nº 1 noviembre 1957, pg. 1-49.

PREST, A.R. Sense and Nonsense in Budgetary Policy The Economic Journal marzo 1968, pg. 1-18.

RAIMOND BARA, José L. El Cálculo de los Efectos del Presupuesto según el Modelo de Bent Hansen: - Su aplicación a España. Hacienda Pública Española nº 14, pg. 93.

Report of the President's Commission on Budget - Concepts Washington D.C., octubre 1967.

ROLPH, E.R. The Incidence of Public Debt operations National Tax Journal, vol. IX, diciembre - 1956, pg. 339-353.



411.

Sachverständigenrat: Jahres-Gutachten, 1969/70, 1970/71, 1971/72, Bonn.

SALANT, W. Taxes Income Determination and the Balanced Budget Multiplier, Review of Economics and Statistics Mayo 1957, recogido en Macroeconomics Edward Shapiro, Harcourt, Brace and World, INC New York 1970, pg. 109-125.

SAMUELSON, Paul A. Principles and Rules in Modern Fiscal Policy: A Neoclasical Reformulation en The Collected Scientific Papers of Paul. A. SAMUELSON. Mit press, Boston 1966 y trad. en La Política Fiscal en Acción, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1971, pg. 207-238.

SAMUELSON, Paul A. New Look in Tax and Fiscal Policy in Joint Committee on the Economic Report, Federal Tax Policy for Economic Growth and Stability, (Washington, 1955, reimpresso en The Collected Scientific Papers of Paul Samuelson M.I.T. - Press, Cambridge, Mass. 1966, y trad. en Política Fiscal en acción, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1971, pg. 289-302.

SANDERS, J. and PAS, J.H. The effect of fluctuations in public expenditure and Taxation en Economic Growth, en Public economics J. Margolis and a H. Guitton (eds) 1969, pg. 388 y ss.

SCHULTZE, Charles, L. Testimony before joint Economic Committee, Hearings on the Current Economic - Situation and Short-Run Outlook, february, 1961.

SCHULTZE, Charles L., FRIED, Edward R. RIVLIN, Alice M. and TEETERS, Nancy, M. Setting National Priorities: The 1973 Budget, The Brookings Institution, Washington D.C. 1972.

SHAW, G.K. Monetary-Fiscal Policy for Growth and - the Balance of Payments Constraint. Economica, Mayo 1967.

SHAW, G.K. Fiscal Policy, Madmillan Press, LTD. - 1972.

SHEPHERD, J.R. and SURREY, M.J.C. The Short-Term - effects of tax changes. National Institute Economic Review, Londres, noviembre 1968, pg. 36-41.

SHOUP, Carl, S. Public Finance. Weidenfeld and Nicolson, London 1969.

SIMONS, Henry, Rules versus Authorities in Monetary Policy, Journal of Political Economy, Febrero 1930, pg. 1-30 en Economic Policy for a Free Society, University of Chicago Press, 1948.

SIMONS, O.M.C. On Debt Policy, Journal of Political Economy, vol. LII, diciembre 1944, pg. 256-261.

SMITH, Warren, L. Monetary and Fiscal Policies for Economic Growth, recogido en Readings in Money, National Income and Stabilization Policy, W.L.SMITH and R.L.TEIGEN (eds) Richard D. Irwin INC 1974, pg. 519-531.

SMITH, D.J. Built in Flexibility of Taxation and - Automatic Stabilization. Journal of Political Economy, Agosto 1966.

SNYDER, Wayne W. Measuring economic stabilization 1955-1965, The American Economic Review, Menasha Wisc, vol. 60, (1970) pg. 924 y ss.

SNYDER, Wayne W. Measuring the Stabilizing Effects of social security Programs in seven Countries, - 1955-65, National Tax Journal, septiembre 1970 pg. 263-274.

SNYDER, W.W. Measuring the effects of German Budget Policies, Weltwirtschaftliches Archiv, Tubinga T.104, (1970, II) pg. 302 y ss.

SNYDER, W. and TANKA, T. Budget Policy and Economic Stability in Postwar Japan, International Economic

Review Febrero 1972 vol. 13 nº 1, trad. en Presupuesto: Efectos Económicos, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1972, pg. 469-515.

SOLOMON, Robert. A Note on the Full Employment - Surplus: Review of Economics and Statistics, vol. XLVI nº 1, febrero, 1964 Trad. en Presupuesto: - Efectos Económicos Instituto de Estudios Fiscales Madrid 1972, pg. 249-259.

SOMERS, Harold M. Federal Expenditures and Economic Stability: The Fallacy of the Balanced Budget En Federal Expenditure Policies for Economic - Growth and Stability Joint Economic Committes Congress of U.S. november 1957 pg. 412-419, recogido en Macroeconomics Edward Shapiro Harcourt Brace and World INC. New York 1970, pg. 99-108.

SOMERS, Harold M. The Impact of Fiscal Policy on National Income, en Dimensions of Macroeconomics, MITTRA, 1971, pg. 355-371.

Staff Papers and other materials reviewed by the President's Commission.

- Loans, Participation certificates, and Financing of Budget Deficits.
- Problems in Implementing a Capital Budget for Loans President's Comission on Budget Concept

415.

Washington, octubre 1967, recogidos en LEWIS, W.  
Budget Concepts for Economic Analysis, pg. 13-58.

STEIN, Herbert, Statement by H.S. and following discussion, January 1961, Economic Report of the President and the Economic Situation and Outlook, Hearing before the joint Economic Committee, 97 Cong. 1, sess, (1961) pg. 209-225.

STEIN, Herbert. Where Stands the New Fiscal Policy. Journal of Money, Credit and Banking vol. I. nº 3, August 1969, pg. 463-77.

STEIN, Herbert, The Fiscal Revolution in America. University of Chicago Press, 1969.

STEVERS, T.A. Some Aspects of the Impact of Social Development on Public Finance. The Budget Today, Brujas 1968.

STEVERS, Th. Contribution by Prof. Th. Stevers in Budget Today, Semaine de Bruges 1967, De Temple 1968.

SUITS, Daniel B. Forecasting and Analysis with an Econometric Model. American Economic Review, vol. LII, nº 1, Marzo 1962, pg. 104-132.

TEETERS, Nancy H. Estimates of the Full Employment Surplus 1955-1964. Review of Economics and Statistics, August. 1965 pg. 309-321.

TEIGEN, Ronald L. The Effectiveness of Public Works as a Stabilization Device. Readings in Money National Income and Stabilization Policy W.L.SMITH and R.L.TEIGEN (eds) Richard D. Irwin, INC 1974, - pg. 305-310.

The Macro-Economic-Outlook, 1969. Central Planbureau, The Hague, Septiembre 1969.

The Netherlands Budget Memorandum, Information Department of the Ministry of Finance, años 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973.

The Swedish Economy, Preliminary National Budget 1970. Estocolmo 1970.

THIRLWALL, A.P. Unemployment Compensation as an Automatic Stabiliser. Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics. Febrero 1969.

THOMAS, B. Monetary Policy and Crisis. A study of Swedish Experience. Routledge, Londres 1937.

TIMM, M. Der Konjunkturneutrale öffentliche Haushalt en H. Haller y otros (eds.): Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Tübingen 1970.

TINBERGEN, J. On the Theory of Fiscal Policy, Amsterdam 1952.

TOBIN, James. Deficit, Deficit, Who's got the Deficit? en National Economic Policy, Yale University Press, 1966, pg. 49-55 recogido en Política Fiscal en acción. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972, pg. 277-302.

TÖBIN, James. Inflation and Unemployment. American Economic Review, vol. LXII (March 1972), pg. 1-18, recogido en Readings in Money, National income and Stabilization Policy, W.L.SMITH and R.I.TEIGEN (eds), Richard D.Irwin, INC 1974, pg. 147-160.

TURVEY, Ralph. Some notes on Multiplier Theory, - American Economic Review, June 1953, pg. 275-295.

VALLE SANCHEZ, V. y RAIMOND BARA, J.L. La adecuación del presupuesto a la coyuntura. Hacienda Pública Española, nº 19, pg. 145-160, recogido en Presupuesto: Efectos Económicos. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1972, pg. 573-605.

418.  
VALLE SANCHEZ, Victorio. La medición de los efectos del presupuesto. Rev. Hacienda Pública Española nº 14, pg. 61-77.

VARTIAINEN, J. Valtion Tulojen Kasvuun Sisältöva Automatiikka sekä Verotusperusteiden muutokset - suomessa vuosina 1950-1964. Bank of Finland, Institute for Economic Research, Publications, series B. 27 Helsinki 1968.

VICKREY, William. The Burden of the Public Debt: Comment American Economic Review, marzo 1969, reimpresso en J.M. Ferguson (ed). Public Debt and Future Generations, univ. of North Carolina Press. Chapel Hill 1964.

WALLICH, Henry C. Income-Generating Effects of a Balanced Budget Quarterly Journal of Economics, LIX, pg. 78-91.

WEIDENBAUM, Murray L. Impact of Vietnam War on American Economy. Economic effect of Vietnam Spending. Hearings before the Joint Economic Committee 90 cong. 1 sess. (1967).

WHITE, William. H. Measuring the inflationary - Significance of a Government Budget, I.M.F. Staff Papers nº 1, abril 1951, pg. 355-378.



## I N D I C E

=====

## 1. INTRODUCCION.

2. MEDIDAS DE LA CONTRIBUCION DE LA POLITICA FISCAL  
A LA ESTABILIDAD CICLICA.

## 2.1. Algunos problemas conceptuales:

- ¿Qué se entiende por Sector Público?
- El Registro de las Transacciones.
- Efectos de las variaciones en las partidas presupuestarias.

2.2. La utilización del Saldo Presupuestario como  
medida de los efectos de la Política Fiscal.2.2.1. La definición y conceptos del Saldo  
Presupuestario.2.2.2. La cuantificación del efecto de los  
cambios en el Saldo Presupuestario .2.3. La utilización de los Cambios Discrecionales  
para medir los Efectos de la Política Fiscal2.3.1. La distinción entre los Cambios Dis-  
crecionales y Automáticos de la Polí-  
tica Fiscal.

2.3.2. La Utilización de Cambios Discrecionales Ponderados.

2.3.2.1. La Medida del Impulso Presupuestario.

2.3.2.2. El Superávit Presupuestario de Pleno Empleo como medida cíclica.

- Cálculo del Superávit Presupuestario de Pleno Empleo

a) Problemas que plantea dicho cálculo.

b) Ausencia de ponderación.

c) Inestabilidad de las funciones presupuestarias.

2.4. Especial consideración de la Determinación de los Multiplicadores de los ingresos y gastos públicos.

3. LA ADECUACION DE LA POLITICA FISCAL EN ORDEN A LA CONSECUCION DEL OBJETIVO DEL PNB. POTENCIAL DE - PLENO EMPLEO.

3.1. Introducción.

3.2. El Superávit Presupuestario de Pleno Empleo.

- Hacia una política fiscal neutral: Breve repaso histórico.

- Consideraciones finales.

3.3. El Margen Estructural Presupuestario.

- Cálculo del Margen Estructural Presupuestario.

- Función del Margen Estructural Presupuestario.

- Algunos problemas que se plantean al efectuar el cálculo del Margen Estructural Presupuestario.
- Consideraciones finales

#### 3.4. El Presupuesto Neutral.

- Concepto de neutralidad.
- Ingresos y gastos públicos neutrales.
- Presentación formal de la contribución de la política fiscal a la estabilidad cíclica.
- Puntos de vista críticos en torno al concepto de Presupuesto Neutral.
- Consideraciones finales.

#### 3.5. Consideraciones finales en torno a las tres medidas analizadas.

#### 4. CONCLUSIONES.

#### 5. BIBLIOGRAFIA UTILIZADA.